

Het managen van interbestuurlijke informatie-systemen in Vlaanderen.

Advies voor en door projectleiders.

- > Rapport
 - > Lies VAN CAUTER
- Joep CROMPVOETS
Monique SNOECK

Inhoudstafel

Inhoud

1.	Inleiding	10
2.	Methodologie	11
> 2.1.	<i>Selectie deelnemers</i>	11
> 2.2.	<i>Data verzameling</i>	13
> 2.3.	<i>Data analyse</i>	14
3.	De meerwaarde van interbestuurlijke informatiesystemen	15
> 3.1.	<i>Welke meerwaarde?</i>	15
> 3.2.	<i>Meerwaarde voor wie/wat?</i>	16
4.	Succes- en faalfactoren	20
> 4.1.	<i>Ontwikkelingsfase</i>	21
> 4.1.1.	Budget	22
> 4.1.2.	Personeel	23
> 4.1.3.	Tijd	24
> 4.1.4.	Technisch	24
> 4.1.5.	Privacy en veiligheid	27
> 4.1.6.	Ambtelijk en politiek leiderschap	27
> 4.2.	<i>Implementatiefase</i>	29
> 4.2.1.	Technisch	29
> 4.2.2.	Ambtelijk en politiek leiderschap	30
> 4.2.3.	Vertrouwen	31
> 4.3.	<i>Operationaliseringsfase</i>	31
> 4.3.1.	Budget	31
> 4.3.2.	Personeel	32
> 4.3.3.	Technisch	33
> 4.3.4.	Ambtelijk en politiek leiderschap	35
> 4.3.5.	Privacy	36

> 4.3.6. Vertrouwen	36
5. De uitdagingen van het interbestuurlijke	41
> 5.1. <i>Ontwikkelingsfase</i>	41
> 5.1.1. Budget	41
> 5.1.2. Tijd	41
> 5.1.3. Technisch	42
> 5.1.4. Communicatie en vertrouwen	43
> 5.1.5. Ambtelijk en politiek leiderschap	44
> 5.1.6. Privacy en veiligheid	46
6. Verschil met private sector	48
> 6.1. <i>Doel</i>	48
> 6.2. <i>Aanbesteding</i>	48
> 6.3. <i>Bureaucratie</i>	48
> 6.4. <i>Prestatie</i>	49
> 6.5. <i>Leiderschap</i>	49
> 6.6. <i>Transparantie</i>	49
> 6.7. <i>Gelijkenissen</i>	50
7. Advies voor de beginnende projectleider	52
> 7.1. <i>Ontwikkelen project</i>	52
> 7.2. <i>Beheren project</i>	53
> 7.3. <i>Persoonskenmerken</i>	54
> 7.4. <i>Noties</i>	55
8. Conclusies en aanbevelingen	56
> 8.1. <i>Conclusies</i>	56
> 8.2. <i>Aanbevelingen</i>	57
Referenties	63

Lijst tabellen

Tabel 1 Samenvatting succes en faalfactoren (interbestuurlijke) informatiesystemen	38
Tabel 2 Specifieke uitdagen bij interbestuurlijke informatiesystemen.....	46
Tabel 3 Samenvatting verschil/gelijkenissen publieke en private sector ...	51
Tabel 4 Tips voor de beginnende projectleider	55

Lijst figuren

Figuur 1 Meerwaarde interbestuurlijk informatiesysteem	16
Figuur 2 Voor wie heeft een informatiesysteem meerwaarde?.....	18
Figuur 3 Innovatieproces van een interbestuurlijk informatiesysteem	22

Managementsamenvatting

1. Context

Dit rapport kadert in het SBOV-onderzoek naar ‘optimalisering van management van interbestuurlijke informatieprocessen in Vlaanderen’. Het bouwt voort op onze vorige SBOV-rapporten waar we een overzicht trachtten te krijgen van wat er in het interbestuurlijke landschap gaande is (trends) en welke interbestuurlijke informatiesystemen er zoal bestaan (inventaris) (Van Cauter et al, 2013; 2014). In dit rapport laten we projectleiders en experts aan het woord die in de praktijk met interbestuurlijke informatiesystemen aan de slag gaan. Hun advies en raad wordt in dit rapport gebundeld aan de hand van 5 sleutelvragen.

2. Doelstelling

De doelstelling van dit rapport is tweevoudig.

(1) De rijke praktijkkennis rond interbestuurlijke informatiesystemen benutten. Meermaals kregen we de vraag waar projectleiders van interbestuurlijke informatiesystemen moeten op letten en of er geen ‘tips lijst’ bestaat waarmee ambtenaren aan de slag kunnen. Dit rapport tracht aan deze vraag tegemoet te komen.

(2) In navolging van de focusgroepen zal een survey worden opgesteld die zal worden afgenomen bij projectleiders en gebruikers van interbestuurlijke informatiesystemen. De focusgroepen dienen als input voor deze survey.

3. Leeswijzer

Dit rapport is gestructureerd aan de hand van vijf sleutelvragen omtrent interbestuurlijke informatiesystemen. Voor we hier dieper op ingaan, wordt in hoofdstuk 2 meer uitleg gegeven bij de gekozen onderzoeksmethode i.e. focusgroeps gesprekken.

De daarop volgende hoofdstukken behandelen telkens een sleutelvraag. De vragen gaan over: De meerwaarde van interbestuurlijke informatiesystemen (hoofdstuk 3), hun succes- en faalfactoren (hoofdstuk 4), de typische kenmerken van het interbestuurlijke (hoofdstuk 5), het verschil tussen informatiesystemen in de publieke en private sector (hoofdstuk 6) en concrete tips

voor de beginnende projectmanager van interbestuurlijke informatiesystemen (hoofdstuk 7).

In hoofdstuk 8 komen we tot conclusies. We willen echter ook een aantal aanbevelingen meegeven. Om tot deze aanbevelingen te komen, verbinden we voorgaand onderzoek met de resultaten uit dit rapport. Bijna drie jaar geleden interviewden we 20 experts van interbestuurlijke informatiesystemen. Op basis van deze interviews werden een aantal trends en knelpunten geformuleerd. Indien we de opmerkingen van deze experts samenleggen met die van de projectleiders die deelnamen aan de focusgroepen, zien we een aantal parallellen. Het feit dat na drie jaar nogmaals dezelfde opmerkingen worden gemaakt, doet ons besluiten dat het om meer structurele pijnpunten gaat. We geven aanbevelingen mee om deze pijnpunten aan te pakken.

4. Resultaten

Het resultaat van ons onderzoek is een antwoord op de vijf sleutelvragen rond (1) meerwaarde, (2) succes en faalfactoren, (3) typische kenmerken van het interbestuurlijke, (4) het verschil tussen informatiesystemen in de publieke en private sector en (5) tips voor de beginnende projectleider:

- (1) De belangen van diverse stakeholders zijn erg uiteenlopend. Opdat stakeholders zouden deelnemen aan interbestuurlijke informatiesystemen moeten ze de meerwaarde ervan inzien. Hier wordt echter nog te weinig over nagedacht.
- (2) Het innovatieproces van een interbestuurlijk informatiesysteem bestaat uit drie fasen: de ontwikkeling, de implementatie en de operationalisering. Een aantal factoren oefenen een invloed uit op dit innovatieproces: Het al dan niet beschikken over voldoende budget, tijd, personeelscapaciteit en knowhow. Om succesvol te zijn is een goede technische voorbereiding en visie cruciaal. Ook een zekere interoperabiliteit, systeem- en dienstverleningskwaliteit zijn van tel. Ambtelijke en politieke leiders met kennis ter zake die een mandaat geven, coördineren en evalueren lijken eveneens cruciaal. Vertrouwen tussen partijen en transparantie blijken de sleutel tot succes. Tot slot dient een zeker niveau van datakwaliteit en veiligheid gewaarborgd te worden.
- (3) De succes- en faalfactoren die bij de tweede sleutelvraag naar voor komen, zijn ook van tel voor het interbestuurlijke. Echter specifieke

uitdagingen bij interbestuurlijke informatiesystemen zijn: wie voorziet welk budget, technische interoperabiliteit, verschil in IT ontwikkelingstempo's en beveiligingsmaatregelen, uiteenlopende doelen, afstemming met een omvangrijke groep partners en verkoeking.

- (4) Verschillen tussen de publieke en private sector kunnen van invloed zijn op de aanpak van interbestuurlijke informatiesystemen. De respondenten zagen verschillen qua: doel, manier van aanbesteden, mate van bureaucratie, prestaties, leiderschap en transparantie. De verschillen tussen beide sectoren zijn relatief, er zijn wel degelijk gelijkenissen en organisaties kunnen kenmerken van beide sectoren vertonen.
- (5) Kernwoorden die het advies aan toekomstige projectmanager samenvatten luiden als volgt: communicatie, dossierkennis, documentatie/ voorbereiding/ evaluatie, verfrissend dynamisme, psychologie en mensenkennis.

Voor beleidsrelevante aanbevelingen op basis van dit rapport, zie p. 57.
--

Dankwoord

Dit rapport kon niet tot stand komen zonder de medewerking van 32 vertegenwoordigers van diverse besturen. Een oprechte ‘dank u wel’ aan alle deelnemers van de focusgroeps gesprekken! Uw openhartige getuigenissen en sprekende praktijkvoorbeelden kunnen toekomstige projectleiders van interbestuurlijke informatiesystemen heel wat inzicht verschaffen.

1. Inleiding¹

De graad van falen van (interbestuurlijke) informatiesystemen in ontwikkeling, implementatie of operationalisering is de laatste 30 jaar niet veranderd. Het aantal gefaalde projecten blijft verontrustend hoog. Cijfers lopen uiteen, de hoogste schatting is dat 70% van de projecten faalt (Doherty et al, 2011). 'Falen' kan betekenen dat projecten niet op tijd of binnen het budget lopen en/of dat ze niet tegemoet komen aan de verwachtingen van gebruikers (Yeo, 2002). Het vaak geciteerde Chaos Rapport van de Standish Group (2014) claimt dat softwareprojecten chaotisch en ondoorzichtig verlopen. De ontgoochelende faalpercentages van informatiesysteemprojecten en de onzekerheid of er wel waarde creatie via deze systemen komt, houden zowel wetenschappers als praktijkmensen in de ban (Doherty et al, 2011; Remus & Wiener 2010; Urbach et al, 2008).

De zoektocht om het 'faalpercentage' terug te drijven blijft aan de gang. Besturen slagen er echter maar moeilijk in om van elkaar en uit het verleden te leren (Lyytinen & Robey, 1999). Een gebrek aan een overzicht wat er allemaal gaande is in het interbestuurlijke informatiesysteemlandschap en een versnippering van taken, werkt dit verder in de hand. Om aan een overzicht te bouwen maakten we in vorige SBOV-rapporten een inventaris van interbestuurlijke informatiesystemen alsook een overzicht van trends in het interbestuurlijke landschap. Dit rapport gaat op eenzelfde elan verder.

Er bestaat geen leidraad hoe interbestuurlijke informatiesystemen succesvol geïmplementeerd kunnen worden (Al Khatib, 2007). Vertrekken van mensen met praktijkervaring lijkt een logische stap. Volgens Albert Einstein (1897-1955) is de voornaamste bron van kennis ervaring. Bijgevolg belichten we in dit rapport uitgebreid de op ervaring gestoelde tips van ambtenaren. Door deze tips mee te nemen kan een herhaling van fouten mogelijk voorkomen worden. Omdat de praktijkmensen zelf het best hun verhaal kunnen vertellen, werden heel wat citaten in dit rapport opgenomen.

¹ Deze bijdrage is gebaseerd op onderzoek uitgevoerd in het kader van het Steunpunt voor beleidsrelevant onderzoek - 'Bestuurlijke Organisatie - Slagkrachtige Overheid' (SBOV III - 2012-2015), gefinancierd door de Vlaamse overheid. De inhoud van deze bijdrage vermeldt de mening van de auteur(s) en niet deze van de Vlaamse overheid.

2. Methodologie

Focusgroepen, of groepsgesprekken, vormen een **kwalitatieve onderzoeksmethode** waarbij geselecteerde deelnemers samen worden gebracht om een **thema gedetailleerd te verkennen** en bediscussiëren (Belanger & Tech, 2012; Krueger, 1994). In dit geval interbestuurlijke informatiesystemen in Vlaanderen.

De focusgroepen zijn deel van een groter onderzoek (Krueger, 1994). Het **doel** van deze groepsgesprekken is tweërlei:

- (1) Ten eerste is het de bedoeling om via de focusgroepsgesprekken de raad van praktijkmensen die met interbestuurlijke informatiesystemen werken te verzamelen. Zo kunnen **tips** geformuleerd worden voor **toekomstige projectleiders** van dergelijke systemen.
- (2) Ten tweede zullen de focusgroepen als **input** gebruikt worden voor het opstellen van een **survey** rond het succes/ falen van interbestuurlijke informatiesystemen in Vlaanderen (Rabiee, 2004; Edmunds, 1999; Wilkinson, 1998). Deelnemers van de focusgroepen konden ideeën aanleveren en feedback geven. Door hun input mee te nemen zal worden getracht te voorkomen dat de verkeerde surveyvragen worden gesteld (Krueger & Casey, 2000).

Het succes/ falen van interbestuurlijke informatiesystemen is het resultaat van een complexe mix van sociologische, technische en organisatorische elementen. Focusgroepen zijn zeer geschikt om dergelijke mix nader te bekijken omdat deze **methode problemen niet reduceert tot enkele variabelen**. Een ander groot voordeel van de methode is dat deelnemers om meer uitleg kan worden gevraagd indien interessante elementen in een gesprek opduiken (Belanger, 2012; Barzilai-Nahon & Scholl, 2010).

> 2.1. Selectie deelnemers

Omdat een overzicht ontbrak, creëerden we in 2012 een inventaris van 100 interbestuurlijke informatiesystemen waarbij de Vlaamse overheid betrok-

ken is (Van Cauter et al, 2013)². Uit deze inventaris selecteerden we voor de focusgroepen 28 projecten. 27 projectleiders, 3 gebruikers en 7 algemene experts van interbestuurlijke informatiesystemen werden uitgenodigd om deel te nemen aan de focusgroepsgesprekken. De keuze om **vooral projectleiders** te bevragen werd gemaakt omdat deze zowel een zicht hebben op strategische aspecten en motieven voor interbestuurlijke informatiesystemen alsook de specifieke noden voor implementatie (Barzilai-Nahon & Scholl, 2010). De selectie was doelgericht (Rabiee, 2004), de focus lag op mensen die met interbestuurlijke informatiesystemen in Vlaanderen bezig zijn. Deze werden telefonisch verzocht om deel te nemen aan het onderzoek, we stuurden hen ook een email met meer informatie. Drie mensen wensten niet deel te nemen. Er werd een herinneringsmail gestuurd kort voor de focusgroepen plaatsvonden.

We organiseerden **vijf focusgroepssessies** in de gebouwen van de Vlaamse overheid te Brussel. Een vertrouwde omgeving voor de meeste deelnemers. In drie focusgroepssessies namen 6 mensen deel, in twee sessies 7 mensen, een totaal van **32 deelnemers**. Vijf personen verontschuldigde zich. Volgens Krueger & Casey (2000) is een groepsgrootte van 6 tot 8 mensen optimaal bij focusgroepen: klein genoeg om iedereen het woord te geven, groot genoeg om verschillende meningen te vatten. De deelnemers vormden een relatief homogene groep. Ze hadden allen gemeen dat ze betrokken zijn bij interbestuurlijke informatiesystemen in Vlaanderen. Zowel informatiesystemen met persoonsgegevens, geografische en 'bedrijfs'gegevens kwamen aan bod. We combineerden ter variatie bewust mensen van de drie types gegevens binnen één focusgroepssessie. Na de vijfde focusgroep werd een saturatiepunt bereikt, er werden geen nieuwe concepten meer vermeld.

De deelnemers van de focusgroepen waren **betrokken** bij volgende **informatiesystemen**: Aandeslag.be, BBC databank, Centraal Referentie Adressen Bestand, Commons Base Registry for Health Care Actors, CV databank, Databank Ondergrond Vlaanderen, Digitaal Stedenbouwkundig Informatieplatform, Florabank, Geografisch Informatie Portaal Openbaar Domein, Interbestuurlijke Producten en Dienstencatalogus, Inventaris Bouwkundig Erfgoed, Kabel en Leiding Informatie Portaal, Kruispuntbank voor Inburgering, Landschapsatlas, Leer- en Ervaringsbewijzen Databank, Navigator Milieuwetgeving, Planbaten, Regioscreening, Uitwisselingsplatform Mercator, Vlaamse Hydrografische Atlas, VESTA en de Wrakkendatabank. Verder waren ook experts van Bestuurszaken, de Commissie voor de Bescherming van de Per-

² Van Cauter L., Snoeck M., Crompvoets J. 2013. Flemish intergovernmental data collections: an inventory. Technical report. SBOV (Leuven). Of http://opendataforum.info/files/Lijst_gegevensbronnen_Open_Data_Vlaamse_overheid.xlsx

soonlijke Levenssfeer, Digipolis, stad Gent, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en de Vereniging Vlaamse Provincies aanwezig.

> 2.2. Data verzameling

Ter voorbereiding van de focusgroepen werd als leidraad een **vragenlijst** opgesteld die de consistentie tussen de verschillende sessies moest verzekeren (Greenbaum, 2000). De vragen werden op voorhand getest op vlotheid en mogelijke verwarring bij twee onderzoekers en iemand uit de praktijk.

In een sessie van ruim 2 uur stelde de moderator (een onderzoeker) diverse open vragen aan de deelnemers. De deelnemers kregen eerst de planning van de sessie te horen. Er werd benadrukt dat elke inbreng welkom was en er werd getracht een informele sfeer te creëren. Eerst waren er enkele ijsbrekersvragen. Vervolgens werden in overeenstemming met de methode van Krueger & Casey (2000) enkele algemene vragen gesteld om nadien de sleutelvragen te beantwoorden. De **vijf sleutelvragen** waren:

- (1) Wanneer heeft een interbestuurlijk informatiesysteem een meerwaarde?
- (2) Wat zijn succes- en faalfactoren bij een (interbestuurlijk) informatiesysteem project?
- (3) Wat is er specifiek aan 'interbestuurlijke' informatiesystemen?
- (4) Welke kenmerken van informatiesystemen in de publieke sector verschillen van die in de private sector?
- (5) Welk advies zou u een beginnende project manager van een interbestuurlijk informatiesysteem geven?

Een mogelijke **kritiek** op de focusgroepsmethode is dat mogelijk een negatieve groepsdynamiek ontstaat. Om dit te vermijden werden enerzijds alle deelnemers aangemoedigd hun verhaal te doen. Dominante personen werd gevraagd om ruimte aan anderen te geven, stille personen om hun mening te zeggen (Belanger & Tech, 2012; Rabiee, 2004; Greenbaum, 2000). Anderzijds hebben we getracht te voorkomen dat de deelnemers enkel zeiden wat populair was in de groep of wat 'politiek correct' is. Per vraag kregen de deelnemers een vijftal minuten de tijd om hun antwoorden op post-its te noteren. Deze methode zet alle participanten aan tot actieve deelname (Belanger & Tech, 2012; Rabiee, 2004; Greenbaum, 2000). We gebruikten vervolgens een bord om de post-its per thema te rangschikken en een overzicht te krijgen. Bij de bespreking hiervan werden nog bijkomende elementen toegevoegd. De moderator trachtte niet te vaak de aandacht te trekken, het boeiende aan focusgroepen is dat de deelnemers niet met de moderator maar met elkaar in debat gaan en dat er zo een dynamiek ontstaat.

Op het einde van de sessie werd ruimte voorzien voor zaken die de deelnemers de moderator nog wilden meegeven.

De **gesprekken** werden **opgenomen** en volledig uitgetijpt. Om het mogelijk verlies van data te voorkomen maakte een assistent moderator notities tijdens de sessies. Deze bewaakte ook de tijd.

> 2.3. Data analyse

De data analyse is gebaseerd op ruim 165 bladzijden transcripts. Om deze grote hoeveelheid data te verwerken werd de **data analysemethode** van Krueger (1994) gehanteerd. Deze omvat vijf samenhangende fasen:

- (1) *Vertrouwd maken*: het lezen van transcripten en notities om een algemeen beeld te krijgen alvorens de informatie op te delen. De hoofdthema's worden in deze fase duidelijk.
- (2) *Identificeren van thema's ter kadering*: Ideeën en concepten duiken op uit de transcripten. Conceptcategorieën worden ontwikkeld per kernvraag en de data eronder gerangschikt.
- (3) *Index opstellen*: In deze fase worden belangrijke citaten geselecteerd. Ook de output van de verschillende focusgroepsessies wordt per kernvraag en concept samen gezet.
- (4) *In kaart brengen*: gelijkenissen en verschillen worden verder in kaart gebracht, dit maakt datareductie mogelijk.
- (5) *Oplijsten en interpreteren*: Per thema worden relaties en linken blootgelegd.

Alle data werden systematisch in **Nvivo gecodeerd**. Dit is een softwaretool die kwalitatieve data-analyse ondersteunt. Focusgroepgesprekken met homogene groepsleden staan toe om trends en patronen te identificeren en te valideren over groepen heen (Belanger & Tech, 2012; Krueger & Casey, 2000, Wilkinson, 1998).

Nu de methode beschreven is, gaan we in de volgende hoofdstukken per onderzoeksvraag in op de resultaten van de groepsgesprekken.

3. De meerwaarde van interbestuurlijke informatiesystemen

Nadenken over de meerwaarde alvorens een informatiesysteem op te zetten, lijkt evident maar gebeurt in de praktijk nog te weinig. We vroegen de 32 deelnemers van de focusgroepsgesprekken wanneer een interbestuurlijk informatiesysteem een meerwaarde heeft. Volgens de respondenten moet daarbij ook worden uitgeklaard voor wie het een meerwaarde vormt.

✓ TIP: MEERWAARDE ALS BASISVRAAG: WELKE EN VOOR WIE?

> 3.1. WELKE MEERWAARDE?

||| Vraag 1: Wanneer heeft een interbestuurlijk informatiesysteem een meerwaarde?

Het doel voor het opzetten van een interbestuurlijk informatiesysteem kan verschillen (zie figuur 1):

- (1) Bijvoorbeeld de behoefte aan data en **dataregistratie** om over correcte beleidsinformatie te beschikken of om prestaties te monitoren.
- (2) Uit data kan informatie gehaald worden om aan pro-actieve **rechtentoekenning** te doen.
- (3) De meerwaarde van een informatiesysteem kan ook **efficiëntiewinst** zijn vb. indien het een tijd- of geldwinst biedt.
- (4) Of even goed het administratieve **proces** om een dienst te leveren **vereenvoudigen**.
- (5) Ook het elimineren van duplicatie en het **hergebruik** van data bieden een efficiëntiewinst.
- (6) Om een meerwaarde te hebben dient een informatiesysteem ook **gebruiksvriendelijk en goed beveiligd** te zijn.

- (7) Een interbestuurlijk informatiesysteem kan daarnaast bijdragen aan de algehele **welvaart**.



Figuur 1 Meerwaarde interbestuurlijke informatiesysteem

> 3.2. MEERWAARDE VOOR WIE/ WAT?

Wie of wat meerwaarde bij een interbestuurlijk informatiesysteem ondervindt, kan nogal variëren (zie figuur 2):

(1) Meerwaarde voor ‘gebruikers’ van een informatiesysteem staat met stip op één, het is een basisvoorwaarde volgens de respondenten. Indien er voor hen geen meerwaarde is, heeft een systeem reeds op voorhand weinig kans op slagen en weinig nut. De gebruiker van een informatiesysteem kan iemand zijn die het raadpleegt maar ook een data-invoerder. Opdat de invoer correct en secuur zou gebeuren is het van belang dat de data-invoerders een meerwaarde ervaren.

“Sommigen zijn al tientallen jaren gewoon om op een bepaalde manier te werken. Als je dan opeens komt vertellen ‘we gaan het an-

ders doen', dan creëert dat bij een aantal mensen weerstand. Dan moet je die weerstand proberen weg te werken en hen proberen overtuigen van een meerwaarde, de kansen van een project."

"Ze zullen het wel invullen omdat ze het moeten maar als ze niet kunnen of geen zin hebben dan vullen ze het ofwel niet in ofwel foutief (...) De invoerder moet er iets aan voelen in de zin van hier kan ik iets mee doen, dit heeft meerwaarde."

(2) Ideaal is dat een informatiesysteem niet alleen een meerwaarde biedt voor gebruikers maar ook voor de leverancier en opdrachtgever ervan. Een **win-win** voor de vraag- en aanbodzijde.

(3) Soms ligt de meerwaarde van een informatiesysteem vooral bij een **ander bestuursniveau**. De meerwaarde van een systeem verhoogt indien het door **meerdere overheidsorganisaties** kan worden benut.

"De Vlaamse overheid heeft een bepaalde rol. Soms worden er inderdaad gegevens aan gemeenten gevraagd waar dat de Vlaamse overheid dan iets moet mee doen. En de gemeenten hebben er misschien minder aan. (...) Soms zijn ze zelf in een bepaald beleid geïnteresseerd. Pak bijvoorbeeld onbebouwde percelen (...) Gemeenten moeten dat registeren en aan de Vlaamse overheid geven zodat daar dan op Vlaams niveau een beleid uitkomt. Bepaalde gemeenten doen daar zelf ook heel wat mee terwijl anderen niet geïnteresseerd zijn."

"Het is niet altijd voldoende van te kunnen zeggen: 'kijk, dit is de meerwaarde'. Lokale besturen zien die meerwaarde ook, maar er zijn heel wat vragen vanuit de Vlaamse overheid, die eigenlijk elk op zich wel een meerwaarde hebben, gemeentebesturen leggen prioriteiten voor zichzelf vast en zeggen: 'niet alle vragen die vanuit de Vlaamse overheid worden gesteld, kunnen wij afhandelen'."

"Lokale besturen moeten bepaalde rapporteringen maken (...) voor uw gemeenteraad en dus ook voor uw burger. Daarnaast (...) moet je voldoen aan een aantal wettelijke verplichtingen voornamelijk Europa die ons van alles en nog wat oplegt. En ook belangrijk de

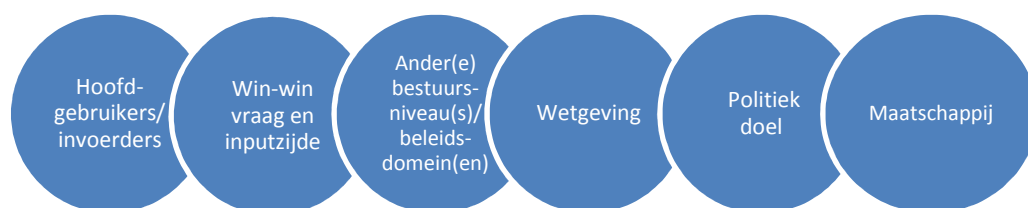
*Vlaamse overheid als beleidsvoorbereider. Maar die hebben dus al-
len een totaal verschillende soort van informatie nodig.”*

*“Omwille van Europa is er die informatiebehoefte. Wat wij moeten
vragen aan lokale besturen, die [behoefte] verandert voortdurend
en die groeit altijd maar. Het is nog maar een paar jaar geleden dat
wij ganse systemen uitgebouwd hebben met de data die we willen
van lokale besturen. Ondertussen zegt Europa: ‘en we moeten dat
ook weten, en dat en dat’.”*

(4) **Wetgeving** vereist dat bepaalde informatie bijgehouden wordt. Het feit
dat wetgeving dit oplegt, is nog geen garantie dat het effectief gebeurt.

*“Vaak informatiseren we omdat op basis daarvan de wetgever of de
decreetgever iets uitgevonden heeft. Dat is ook een business case,
een reden. Wij automatiseren dat maar de meerwaarde durft wel
eens niets te zijn en dan is die investering toch wel verloren. We
zijn verplicht, als men geacht wordt om dat uit te voeren dan moet
dat. Die business analyse gebeurt dan volgens andere wetmatighe-
den”*

*“In de wetgeving is verankerd dat de gemeenten die informatie al-
lemaal moeten doorgeven, maar ze doen dat niet allemaal. Als je
dan zegt ‘we willen daar wat analyses gaan op doen’ en het is niet
volledig ingevuld, dan verlies je de meerwaarde van je systeem.”*



Figuur 2 Voor wie heeft een informatiesysteem meerwaarde?

(5) Informatie wordt soms verzameld voor een **politiek doel**.

“Als projectmanager heb je niet altijd de tools in handen om te reageren. Dikwijls komt (...) er politieke druk om iets te doen. Waar er geen rekening wordt gehouden met het projectmatige.”

(6) Het kan ook een breder maatschappelijk nut hebben.

“Als de nood er is in de maatschappij om iets ter beschikking te hebben... Je kan geen betere stimulans hebben om aan een project te beginnen.”

“Als je IT kan inzetten om het welzijn van de burger te verhogen, dan moet je dat gewoon doen. Nog net iets te vaak starten we projecten waarvan we de finaliteit niet kunnen inschatten. Effectiviteit en efficiëntie hebben natuurlijk een doel. Je kan compleet nutteloze zaken heel effectief en efficiënt gaan automatiseren maar móét het allemaal? En voor mij is het ook onmiddellijk gekoppeld met duurzaamheid. Als welzijn verhoogt maar er zit geen duurzaam iets achter, waar je op lange termijn niet veel mee vooruit gaat, dan moet je je vragen stellen... ‘doen we het wel?’”

Wat de eerste sleutelvraag betreft, zien we dat de belangen van stakeholders nogal kunnen verschillen. Voor het opzetten van succesvolle interbestuurlijke informatiesystemen is het cruciaal dat diverse stakeholders een meerwaarde ondervinden.

4. Succes- en faalfactoren

||| Vraag 2: Wat zijn succes- en faalfactoren bij een (interbestuurlijk) informatiesysteemproject?

Interbestuurlijke informatiesystemen hebben potentieel meerwaarde. Geen enkel informatiesysteem staat echter geïsoleerd. **Diverse factoren beïnvloeden het innovatieproces om een informatiesysteem te ontwikkelen, implementeren en operationaliseren.** De interactie tussen actoren en hun omgeving maakt dat dergelijk innovatieproces niet lineair of louter rationeel verloopt. Succes- en faalfactoren kunnen een positieve of negatieve invloed uitoefenen en zo de meerwaarde van een informatiesysteem verhogen of verlagen (Janssen et al, 2014; Lyytinen & Hirschheim, 1987).

De respondenten brachten een aantal succes- en faalfactoren naar voor. In de volgende paragrafen gaan we hier dieper op in. Hierbij zijn er drie kanttekeningen:

- (1) Er zijn vele definities van ‘succes’ of ‘falen’. De meest enge definitie ziet een informatiesysteem als ‘succesvol’ indien het op tijd en binnen het vooropgestelde budget wordt afgeleverd. Anderen zien een informatiesysteem als ‘gefaald’ indien het niet aan de verwachtingen van de stakeholders voldoet. Een derde definitie is dat een informatiesysteemproject pas faalt indien de ontwikkeling of de operationalisering volledig stopt en de stakeholders het voortbestaan van het systeem niet langer steunen (Ewusi-Mensah, 2003; Lyytinen & Hirschheim, 1987).
- (2) Succes of falen van informatiesystemen kan **rationeel of door een procesbril** bekeken worden. De rationele kijk veronderstelt dat succes of falen objectief gemeten kan worden en het resultaat is van een oorzakelijk verband. Indien een aantal succesfactoren aanwezig zijn (vb. systeem- en dienstverleningskwaliteit), zou dit automatisch leiden tot aanvaarding en gebruik van een informatiesysteem en bijgevolg tot succes. De ‘proceskijk’ op succes en falen betwist dit. Allerlei factoren (politieke, sociale, technische etc.) werken op elkaar in, de uitkomst ‘succes of falen’ of iets er tussen in, zou het

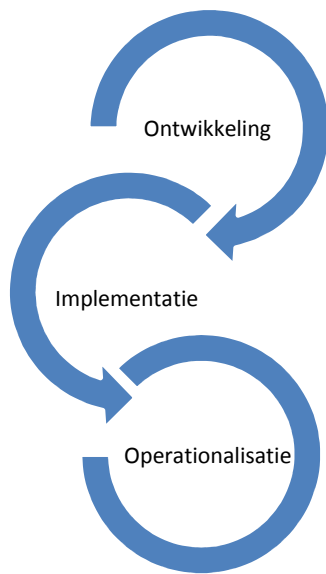
gevolg zijn van allerlei niet lineaire interacties die het proces beïnvloeden (Dwivedi et al, 2013; Kautz & Cecez-Kecmanovic, 2013).

- (3) Let wel, het **gaat hier niet om algemene waarheden**. Het ene interbestuurlijke informatiesysteem is het andere niet. Wat voor het ene systeem werkt, heeft mogelijk geen effect voor het andere. Bovendien zijn niet alle succes- en faalfactoren even belangrijk binnen een innovatieproces. Factoren kunnen elkaar versterken of net neutraliseren (Axelsson & Melin, 2014; Janssen et al, 2014; Gil-Garcia, 2012). Elk informatiesysteem krijgt met uitdagingen te maken deze hoeven niet noodzakelijk tot ‘falen’ te leiden, ze kunnen overwonnen worden (Nasir & Sahibuddin, 2011).

Een innovatieproces bestaat uit drie grote fasen (zie figuur 3). Interbestuurlijke informatiesystemen worden ontworpen in de ontwikkelingsfase. Ze worden in gebruik genomen tijdens de implementatiefase. Terwijl in de operationaliseringsfase een systeem volop gebruikt wordt en de werkelijke waarde ervan getest wordt. Elke fase kent zijn eigen succes- en faalfactoren

> 4.1. Ontwikkelingsfase

Tijdens de ontwikkelingsfase wordt een **systeem geïnitieerd** (Sauer, 1993). Een systeem wordt vaak ontwikkeld vanuit een bepaalde behoefte of probleem. In deze fase worden de nodige **middelen** (vb. budget, personeel, tijd, ambtelijke en politieke steun) gezocht en diverse **noden** in kaart gebracht. De behoeften worden geanalyseerd en gesynthetiseerd in een bepaald technisch ontwerp. Uit dit ontwerp wordt een **functioneel systeem ontwikkeld** dat tracht aan een aantal eisen te voldoen (vb interoperabiliteit, herbruikbaarheid, veiligheid en privacybescherming). De volgende paragrafen gaan hier dieper op in.



Figuur 3 Innovatieproces van een interbestuurlijk informatiesysteem

> 4.1.1. **Budget**

Een praktische voorwaarde om een interbestuurlijke informatiesysteem te kunnen **opzetten** is dat er voldoende **financiële middelen** voorhanden zijn. Volgens de respondenten wordt de kost van een informatiesysteem gemakkelijk onderschat:

“Men ziet een informatiesysteem als een middel om te besparen maar vergeet dat je eerst moet investeren”

“Ik hoorde een adviseur zeggen (...) ‘een software toepassing is een lopende rekening’, het is zo.”

Bij de raming van het budget dienen reeds de kosten voor **onderhoud en aanpassingen** omwille van nieuwe ontwikkelingen (vb. mobiele applicaties) te worden voorzien.

Besparingen in de overheidssector maakt het verkrijgen van voldoende budget voor een interbestuurlijk informatiesysteem niet gemakkelijk. Ook zou volgens de respondenten de huidige **budgettaire structuur** van overheden verkokering in de hand werken en bijgevolg interbestuurlijke samenwerking bemoeilijken.

“Zolang iedere dienst een eigen budget heeft, blijft iedereen zijn eigen ding doen. (...) Dan krijg je vestzak-broekzak operaties.”

> 4.1.2. **Personeel**

Voldoende personeel voor het ontwikkelen en uitbouwen van een interbestuurlijk informatiesysteem is een factor die mee het succes ervan bepaalt.

Vaak heeft een overheidsdienst niet de interne capaciteit om een systeem te bouwen. Alvorens het kan ontwikkeld worden, zal bijgevolg een aanbesteding worden gegund. De Vlaamse overheid kampt met een **tekort aan IT-technisch opgeleid personeel**. In het verleden zijn vele IT functies ‘outsourcet’. De respondenten geven aan dat het bij gebrek aan ‘IT knowhow’ moeilijk is om offertes gedegen te beoordelen. Het gaat zo ver dat soms op een externe partner beroep wordt gedaan om offertes te beoordelen:

“Dus ik heb dat project eens laten auditeren door een externe partner en die zeggen ook: ‘ja, drie op de vier grotere projecten mislukt, dat is papier, een offerte’. Ik bedoel, die hebben u iets verkocht en je weet niet: ‘Welke mensen zitten er achter? Welke capaciteiten hebben die?’.”(...) “Mogelijk brengt Vlaanderen Connect hierbij een oplossing.”

“Als je zelf geen programmeur bent, dan kun je dat niet altijd inschatten dat iets wat je vraagt effectief zoveel dagen werk kost. Je moet dat maar geloven.(...) Je wordt afhankelijk en bent de controle kwijt.”

De respondenten raden een continue wisselwerking tussen techniek, inhoud en proces aan.

“Laat de ontwikkeling van een informatiesysteem niet aan IT over, denk mee als business, overleg regelmatig”.

> 4.1.3. *Tijd*

De respondenten gaven aan over onvoldoende tijd te beschikken om zich in de marktstandaarden te verdiepen en zo een meer doordachte offertekeuze te kunnen doen.

Idealiter zouden alvorens een **informatiesysteem** te ontwikkelen, de te automatiseren processen worden **beoordeeld**. Om te vermijden dat hetgeen analoog gebeurde gewoon digitaal wordt verdergezet, worden processen soms herzien, zogenaamd '**business process reengineering**'. Bij 'business IT alignment' worden niet alleen de technische en data architectuur maar ook de informatie architectuur en business meegenomen. De respondenten geven echter aan dat deze stap omwille van **tijdsgebrek** soms wordt overgeslagen.

Het is niet evident om informatiesystemen binnen de geplande tijd af te leveren:

Een respondent claimde dat *"slechts 8% van de ontwikkelprojecten bij de Vlaamse overheid relatief binnen budget en relatief binnen de vooropgezette tijdsperiode eindigen"*.

> 4.1.4. *Technisch*

De meeste respondenten pleiten voor het opstellen van een **business case en projectplan**. Tijdens de ontwikkelingsfase moet er een **forum** zijn waar de diverse partners **afspraken** kunnen maken over het (gemeenschappelijk) doel van een interbestuurlijk informatiesysteem en over hoe dit doel te bereiken valt. Er wordt een planning opgesteld. Volgens de respondenten is het beter om over het doel met de gebruikers te overleggen in plaats van dit top down op te leggen. Via het opstellen van een business case kan grondig worden nagedacht over de meerwaarde van een systeem, de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen. Hierbij kan ook gekeken worden welke systemen er reeds bestaan, alsook of er bruikbare standaarddatasets beschikbaar zijn. Bij het opzetten van een interbestuurlijk informatiesysteem wordt qua architectuur een '**make or buy**' beslissing gemaakt. Er gaan stemmen op om meer de kaart te trekken van **herbruikbare bouwblokken en van standaarden**. Ontwikkelen vraagt tijd en respondenten waarschuwen voor te veel maatwerk, dat is duurder in onderhoud.

Niet alleen tijdsgebrek kan 'business process reengineering' in de weg staan. Ook **technische complexiteit** kan dit bemoeilijken.

“Een Chinese vrijwilliger moest kijken naar de procestekening. Wat doe je dan, ja gewoon de codex lezen, de uitvoeringsbesluiten. Als je dat met de blik van een wiskundige of informaticus bekijkt, dan zie je dat het dossier voor drie kwart hetzelfde is.(...) Ik dacht ‘we gaan dat toch geen drie, vier keer doen en dat in een systeem stoppen. Misschien moeten we de regelgeving aanpassen? Ik heb die codex terug gelezen, dat is twintig jaar geschiedenis en dan laat men je voelen, dit is onbegonnen werk. We gaan informatiseren ‘as is’ en we zien later wel”

De **capaciteit** van diverse gebruikers verschilt. De projectleider van een interbestuurlijk informatiesysteem kan dit ten dele opvangen door diverse **instapniveaus** te voorzien. Zo zijn er grote verschillen qua capaciteit van lokale besturen. Met steden die een grote IT capaciteit hebben zou bijvoorbeeld een gemeenschappelijk uitwisselformaat kunnen worden afgesproken, terwijl voor gemeenten met een kleinere capaciteit een webportaal voor het invoeren van hun data zou kunnen worden gebouwd.

“Als je in interbestuurlijke uitwisseling zit kan je zwakke deelnemers ondersteunen die anders nooit vlot aan interbestuurlijke uitwisselingen zouden kunnen gaan doen.”

Ook afspraken over de te hanteren woordenschat zijn cruciaal. Wordt hetzelfde verstaan onder een begrip? De zogenaamde **semantische interoperabiliteit**. Het **taalgebruik** van IT'ers met 'business' mensen afstemmen werkt verhelderend.

“Voor dat je start moet je heel duidelijk afspraken maken over de betekenis van de begrippen die je gebruikt. Ik denk dat dat iets is wat soms veronachtzaamd wordt en zich later altijd wrekt.”

Voor de ontwikkeling van een informatiesystemen bestaan diverse methodes. Bekende methoden zijn de zogenaamde 'watervalmethode' en 'agile

methode³. De respondenten geven er de voorkeur aan om klein te beginnen en incrementele stappen vooruit te zetten. Ze pleiten voor een modulaire beheersbare projectopbouw met regelmatige tests. Via tussentijdse resultaten kan het vertrouwen tussen de partijen opgebouwd worden. Dergelijke voorkeuren sluiten eerder aan bij de ‘agile methode’.

“Bij AGIV is agile de vaste manier van werken. We hebben Scrum masters, een agile label, certified product owners. (...) Die transitie maak je wel niet in een half jaar.”

“Als gebruiker moet je om de twee of drie weken zeggen van: ‘de volgende twee of drie weken moeten jullie dat maken’ en dan vraagt die ontwikkelaar: ‘ben je zeker dat je dat nodig hebt?’ - ‘ja, we zijn zeker dat we dat nodig hebben’, dat is het idee. Als er dan iets misloopt, ben je slechts twee of drie weken kwijt.”

De agile methode vergt veel **communicatie**. De methode houdt rekening met de inbreng van toekomstige gebruikers. Een constante wisselwerking tussen gebruikers, technici en ‘business’ mensen wordt aangemoedigd, al is dit tijdsintensief. Het maakt een project meer gedragen maar omvat ook het risico dat gebruikers de projectleider steeds benaderen met nieuwe ideeën en mogelijkheden. Een gevaar bij de agile methode is dat de focus verschuift, zogenaamde ‘**scope creep**’. Goed **visionair leiderschap** is van groot belang. Een ander probleem is dat gebruikers niet altijd weten wat ze willen of liever geen knopen doorhakken:

“Change-requests, je gaat er failliet aan” (...) “De gebruikers zijn daar ook niet door gehinderd; door financiën, door ICT mogelijkheden, en door daarop terug te komen... En die firma rukt zich de haren uit het hoofd, nu moet ik afbouwen wat ze vorige maand gevraagd hebben, bij manier van spreken.”

³ Bij cyclisch projectmanagement, ook de agile methode genoemd, tracht men bij het projectdoel te komen via enkele korte cycli die na elkaar plaatsvinden. Elke cyclus duurt relatief kort, bij voorkeur korter dan een maand. Binnen een cyclus wordt een deel van het project uitgevoerd. Binnen een cyclus wordt geanalyseerd, ontworpen, gerealiseerd en getest. Dit is wezenlijk anders dan bij de watervalmethode waar die activiteiten allemaal in een eigen fase plaatsvinden. Bij de watervalmethode wordt bovendien maar eenmaal gedefinieerd, ontworpen, gerealiseerd en getest. Bij de cyclische methodes gebeurt dat vele malen na elkaar (Projectmanagementtraining.nl, 2014).

“Je geeft gebruikers een mandaat (...) en zegt: Kijk, dan ga je ook wel moeten beslissen wat prioritair is’ - gaan we dit doen of dat? (...) Ze kunnen van alles vragen maar daar staat ook een kost tegenover.”

“Let op, je kan niet de behoeften van de wereld meenemen, focus op de belangrijkste stakeholders.”

Niet elke context leent zich tot een **agile** manier van werken. Een respondent merkte op dat agile niet steeds mogelijk is, een overheid moet een bestek uitvoeren en de inspectie van Financiën legt soms de methodologie op.

> 4.1.5. **Privacy en veiligheid**

Het ontwikkelen van een interbestuurlijk informatiesysteem vereist de uitbouw van **dataveiligheid**. Daarbij aansluitend is het **beschermen van privacy** een aandachtspunt. Soms dient van (diverse) privacy commissie(s) de toestemming te worden verkregen om interbestuurlijk informatie te delen:

“De klant verwacht van een overheid privacybescherming, dat zijn gegevens veilig staan. Met ons decreet zijn we via de Vlaamse Toezichtscommissie moeten passeren en die schuiven het dan nog eens door naar de Privacycommissie. Waarom eigenlijk? Ze zouden dat beter (...) een beetje geconsolideerd doen, één commissie met duidelijke stem. (...) Maar dat zal niet gaan omwille van de staatsstructuur.”

> 4.1.6. **Ambtelijk en politiek leiderschap**

Steun van het leidende kabinet en de bevoegde politici draagt bij aan een duurzaam bestaan van interbestuurlijke informatiesystemen. Het gaat hierbij zowel om financiële steun of personeel als om erkenning. In de praktijk ontbreekt deze steun volgens de respondenten vaak.

“Ik denk dat dat in de eerste plaats al veel belangrijker is dan welke IT methodiek je gaat gaan gebruiken. (...) Van het verantwoordelijke kabinet moet je wel een betrokkenheid en een overtuiging hebben om mee de schouders onder dat project te zetten. (...). Als

men weet dat men vanuit het kabinet daarvoor gaat, ja dan gaat uw administratie niet neen kunnen zeggen. En dat impliceert ook dat als je zegt van: 'ik heb bijkomende middelen nodig in functie van IT', dat je die nog wel gemakkelijk zal krijgen."

"Het is de politiek die de beslissing moet nemen en moet committeren, 'we gaan ervoor'. Maar dan heb je duidelijk een ambtelijk leiderschap nodig en dat gaat tot op het niveau, als het voor Vlaanderen is, van administrateur generaal of bij een lokaal bestuur, gaat dat tot op niveau van de secretaris. Die moet zorgen dat zijn bedrijf goed draait. En die moet niet zeggen: 'Ik snap er niet zo veel van, ik laat het over aan de IT'er' want dat is vragen om problemen. (...) Dat is de eerste factor die bepaalt of iets lukt (...) politiek commitment als je dat niet hebt, vergeet het dan maar. Ik bedoel dan krijg je nooit alle afgeleiden, de goede mensen, de goede middelen."

De respondenten geven aan dat de dossier- en ICT kennis bij leidinggevers **sterker kan**. Ambtelijke leidinggevers zouden de **kloof** tussen IT'ers en niet IT'ers kunnen helpen **overbruggen**.

"Er moest een vraag worden gesteld aan het kabinet. We hebben gezegd 'maak alstublieft een eenvoudige nota' want om dat uit te leggen aan iemand die niet technisch onderlegd is, dat is gewoon niet uit te leggen eigenlijk. Je hebt daar een halve dag voor nodig om daar de finesses van uit te leggen en dat is ook niet nodig."

"Er is nood aan scharnierfuncties, zoals ik dat noem. De koppeling tussen de twee. Dus die voldoende informaticakennis hebben om te begrijpen waar IT'ers het over hebben maar die ook de business snappen want daar zit vaak de kloof."

Niet alleen tijdsgebrek en technische complexiteit kunnen **'business process reengineering** in de weg staan, ook **politieke doelen**.

"Je afvragen, 'kunnen we dat vereenvoudigen?', dat gebeurt niet altijd omdat veel factoren spelen. Soms moeten bepaalde mensen daar nog een rol in blijven spelen en wordt er daarom niet gekeken om het verder te vereenvoudigen."

> 4.2. Implementatiefase

Tijdens de implementatiefase wordt een informatiesysteem in gebruik genomen in zijn organisatorische context. Het is de transitiefase tussen ontwikkeling en operationalisering. De implementatiefase kan een moeilijke periode zijn waarbij problemen in het systeem naar boven komen drijven en gebruikersweerstand duidelijk wordt (Sauer, 1993). In de volgende paragrafen worden factoren die de implementatiefase beïnvloeden verder besproken.

> 4.2.1. *Technisch*

Systeemkwaliteit is belangrijk in de implementatiefase. Functioneert een informatiesysteem ondermaats of is het te complex, dan zullen (potentiële) gebruikers snel afhaken.

De respondenten raden aan om een systeem uitgebreid te testen. Probeer die usertesten vanaf het begin mee te hebben.

“Testen is niet populair. Test data, je bent dat kwijt. Je bent een hele dag aan het werken voor niets. Ja, dat geeft wel winst, maar dat is heel moeilijk om mensen daarvan te overtuigen.”

Om het gebruik van een systeem te (proberen) garanderen wordt door de projectleiding soms beroep gedaan op **positieve of negatieve stimulansen**, de zogenaamde ‘wortel en stok’. Men tracht bijvoorbeeld gebruik te verzekeren via een wettelijke verplichting, via het opstellen van samenwerkingsovereenkomsten of via het uitreiken van een financiële vergoeding in ruil voor data. Een win-win situatie blijkt echter de sterkste stimulans:

“Ik heb daar eigenlijk sterke twijfels bij of dat inderdaad iets in wetgeving gieten het gebruik gaat bevorderen.” (...) “Ik merk in de praktijk dat als je dingen zonder wettelijke verplichting doorvoert, je dikwijls veel medewerking hebt. Het is altijd wel maar een beperkt spectrum dat je dan gaat meepakken.”

“Dat is een gemakkelijheidoplossing: ‘we gaan het in wetgeving gieten en het zal dan wel gebruikt worden’, alleen met wetgeving geraak je er niet.”

“Bij onze processen werd in het verleden geld gegeven. (...) Wat we nu besloten hebben is om meer mankracht, mensdagen te gaan geven in plaats van geld om toch de zwakke deelnemers te ondersteunen.

“Als men het niet wil invullen, vraag dan hoe dat komt, er zal een logische verklaring voor zijn.”

“Met een win-win langs twee kanten kan je veel sneller handelen als overheid”.

Een kanttekening is dat hoewel **wetgeving als drukingsmiddel** wordt gebruikt, dit soms ook problemen creëert bij automatisering. Wetgeving is niet altijd even duidelijk of er is een lacune in de wet en dat geeft aanleiding tot het haperen van systemen.

“Soms is het complex omdat je nieuwe regelgeving moet gaan bouwen (...) Soms los je dat op met trukendozen en dan merk je dat je toch weer problemen tegenkomt.”

> 4.2.2. **Ambtelijk en politiek leiderschap**

Een **sterke projectleiding en coördinatie** zijn cruciaal in de implementatiefase.

“Het moet afdwingbaar zijn. Als je een projectleider of een programmaleider hebt die uiteindelijk geen doorzettingskracht en leiderschap heeft, dan geef je alle kans aan saboteurs.”

“Als je een project of een informatiesysteem opzet en er is geen coördinatie tussen de acties, ja,... Soms gebeurt het dat de communicatie of de coördinatie van wat de ene en de andere doet zo mank loopt dat het project veel vertraging oploopt of slecht gaat.”

De mogelijkheden van een potentiële gebruiker om met interbestuurlijk informatiesysteem aan de slag te gaan, zijn ook afhankelijk van het mandaat van diens **eigen organisatie**.

> 4.2.3. **Vertrouwen**

Communicatie, kort op de bal spelen en problemen snel oplossen geeft vertrouwen.

“Als je een hele groep partners moet gaan betrekken en je kunt op korte termijn al twee of drie problemen oplossen, zonder dat je uw lange termijn visie er voor opoffert, dan heb je al veel geloofwaardigheid gewonnen.

“Als je een bestuurlijk proces opstart, zit dan minstens eens samen met mensen, dat schept een band.”

> 4.3. **Operationaliseringsfase**

Eens een systeem operationeel is, wordt de projectorganisatie ontbonden en schakelt het systeem over op normale ondersteuning. Dit is het punt waar aanvaarding van het systeem door gebruikers alsook de werkelijke waarde ten volle worden getest (Sauer 1993). De volgende paragrafen behandelen factoren die van invloed zijn in de operationele fase.

> 4.3.1. **Budget**

Het **onderhoud** en de **vernieuwing** van een informatiesysteem kost geld. Bij interbestuurlijke systemen gebeurt het dat wijzigingen door de beheerder van het systeem ook **kosten** meebrengen voor de **gebruikers**. Dit is volgens de respondenten heden minder evident, gezien de besparingen in alle overheidsdiensten:

“Ik moet wel zeggen dat die context nu wel aan het wijzigen is. Dat financiën zo een belangrijke impact hebben wegens besparingen. (...) Dat die bereidheid om voor de andere iets te doen is gedaald.”

“Er verandert iets in een systeem en daardoor moeten partners ook aanpassingen doen en dat kost geld. Als die verandering dan gedragen wordt door iedereen dan is het wellicht nog mogelijk om dat te doen. Als dat een meerwaarde is waar je als partner het nut kunt van inzien, dan is dat ook gemakkelijker om geld te gaan vragen bij diegene die u geld moeten geven. Als de verandering niet gedragen wordt, dan is het een ander paar mouwen.”

Een **gebrek** aan financiële **middelen** kan er toe leiden dat systemen onvoldoende **geëvalueerd** worden of dat bij problemen een **suboptimale oplossing** wordt opgezet.

“Er moet iets herdacht worden, de middelen zijn niet altijd voor handen om het helemaal deftig uit te werken. Dan kom je met oplossingen die mankeren.”

Een punt waar nog veel discussie over bestaat gaat over het vragen van een vergoeding voor het raadplegen of aanleveren van informatie/data. Mag een overheidsdienst hiervoor geld vragen aan een andere overheid, burgers of bedrijven of niet?

> 4.3.2. **Personeel**

Om een informatiesysteem up-to-date te houden is een blijvende **personeelscapaciteit** vereist.

Het **ondervangen van kennisverlies** over een informatiesysteem is een aandachtspunt. Kennis kan verloren gaan omdat iemand op pensioen gaat maar ook door personeelsswissels.

“Op een bepaald moment ga je weg, op pensioen bijvoorbeeld, en dan moet je het wel loslaten. (...) Dan moet je je kennis doorgeven zodat die niet verloren gaat.”

“Eén van de belangrijkste faalfactoren is documentatie. Vooral als veel ICT projecten geoutsourcet worden. Normaal is er van iedere aanbesteding documentatie maar als er iets overschiet op het einde dan gaat men eerder aan ‘bug fixing’ doen dan aan documenteren. Mogelijk is er dan een continuïteitsprobleem, het project kan niet verder. (...) Soms heb je dan wel documentatie maar is die niet relevant. Men heeft iets op papier gezet maar niet de zaken die je zal nodig hebben.”

“Mogelijk zijn langdurige relaties met een goed IT bureau met een degelijke prijs/kwaliteit een oplossing. Het is echter niet gezond om altijd dezelfde leverancier te hebben en het kan ook niet door de wet op overheidsopdrachten.”

> 4.3.3. *Technisch*

Eens een interbestuurlijk informatiesysteem operationeel is, blijkt **dienstverleningskwaliteit** een duidelijke succes- of faalfactor.

Ten eerste moet het systeem goed **onderhouden** zijn, **zichzelf bewijzen** en blijvend **aandacht** krijgen.

“Onderhoud vergt veel inspanning, het stopt niet. Het systeem zal meestal blijven veranderen door nieuwe technologieën, nieuwe inzichten”

“Eigenlijk moet je op een punt komen dat men het warm water niet opnieuw uitvindt, zoals Tax-on-web, dat heeft geen reclame meer nodig. Dat schaf je niet meer af. Dat heeft problemen gehad, maar dat staat er.”

“Je moet gaan verkopen, ondersteunen. Als je dat niet doet, dan mag het nog zo mooi ontworpen zijn, nog zo een hoge kwaliteit hebben, dat geraakt dan een beetje in onbruik. Je moet budget aan sensibilisering, marketing, promotie en ondersteuning geven.”

Ten tweede wordt aangeraden dat gegevens vlot **herbruikbaar** zijn.

“Qua informatiebeheer of databeheer moet je ervoor zorgen dat het in een open standaard is, zodat het vlot herbruikbaar is. (...) Als je over vijf jaar naar een ander systeem gaat, dat je gegevens niet vast gebetonneerd zitten in uw applicatie maar dat je ze er gemakkelijk kunt uithalen.”

“Er zijn databanken waar we indertijd data instopten maar wij krijgen die er nooit meer uit en dat is een frustratie. Je hebt er tijd ingestoken en men vraagt u om dat te doen maar als je dan zelf eens een analyse of overzicht wil maken dan moet je de vraag stellen aan diegene die de eigenaar is van de databank en dan lukt dat niet of dat duurt lang. (...) Dus wij stellen als harde voorwaarde dat wij alleen maar data in databanken willen stoppen als wij ze ook volwaardig als gebruiker kunnen raadplegen. Want anders doen wij het niet. Wij doen het niet. Ze mogen op hun kop staan, dat gaat niet op qua energie en ambtenarentijd.”

“Let wel, je verzamelt informatie of data met een bepaald doel. Die is niet altijd herbruikbaar voor een ander doel. Het is belangrijk te weten met welke bril je daarnaar kijkt.”

“We zijn gaan kijken bij de Vlaamse overheid, welke administratieve cellen er eigenlijk allemaal geïnteresseerd zijn in de informatie die wij ter beschikking hebben, we kregen daar quasi geen respons op.”

Ten derde is **feedback** cruciaal.

“Gemeentes klagen dat Vlaanderen allerlei data opvraagt en dat ze daar niets van terugkrijgen. Terwijl dat de Vlaamse administratie daar allicht iets mee doet, verwerkt, analyseert, rapporten mee maakt. Dat zou terug moeten gaan naar de gemeentes maar dat lukt binnen de Vlaamse gemeenschap nog niet.”

De respondenten raden ten vierde aan om regelmatig met de gebruikers te **overleggen**. De drempels voor gebruik worden in kaart gebracht. Hun behoeften capteren en de nodige **ondersteuning** bieden helpt om ervoor te zorgen dat zij het informatiesysteem kwaliteitsvol invullen. Gebruikers kunnen vb. van fouten worden behoed via ‘controlled lists’.

“Een aanspreekpunt kost maar het werkt.”

“Meedenken met de gebruiker en dialoog is heel belangrijk. Het beargumenteren van waarom je iets wil en ook vanuit IT beargumenteren waarom iets niet gaat. Dat is meestal heel ingewikkeld omdat je echt een andere taal spreekt maar dat is wel heel belangrijk om te accepteren dat je wens voor het systeem niet mogelijk is.(...) Het is iets wat je ook nooit genoeg kunt doen, waar je veel tijd in moet steken. Dat is bijzonder vermoeiend omdat vragen zeer ruim gaan en je tegelijkertijd moet focussen. Maar het is belangrijk om een kans op slagen te geven.”

“Er is nood aan permanente technische ondersteuning.(...) Zoek qua ondersteuning een evenwicht tussen de voorkant en de achterkant van het peloton.”

“Eén keer per jaar geven we een forum, gebruikers kunnen brainstormen in een groep over een product. Hoe dat het eruit ziet,

waar dat het beter kan, waar dat het goed is. Onze gebruikersdagen zijn echt een ‘eye opener’ omdat doelgroepen elkaars problematiek en elkaars behoeften veel beter leren begrijpen.

Naast dienstverleningskwaliteit blijft **systeemkwaliteit** een aandachtspunt in de operationaliseringsfase. Een eenvoudig te gebruiken systeem verhoogt bijvoorbeeld de continuïteit van gebruik.

“Werkt het informatiesysteem technisch zoals het hoort en is het performant? Dat is een basisvraag die zo evident is, dat die misschien vergeten wordt (...) Een goede ICT-architectuur is een absolute basis voor succes.”

Een ander aandachtspunt omvat het bieden van **rechtszekerheid** en **rechtsgeldigheid** van **digitale gegevens**.

“Wij zijn hard aan het worstelen in het kader van de Vlaamse Hydrografische Atlas. Want als er nu vandaag de dag iemand ons een vraag over een waterloop stelt, moeten wij eigenlijk daarvoor gigantische mappen, de oude atlas, meesleuren. Dat is nog altijd de officiële atlas want daar staan bijvoorbeeld de handtekeningen op. De huidige toestand in de digitale versie komt meer overeen met het terrein en is nauwkeuriger. Maar daar is eigenlijk tot op vandaag geen enkele wettelijke basis aan verbonden.”

“Wij hebben een disclaimer waarin wij zeggen: ‘dat is de ‘best effort’, maar er is geen rechtszekerheid. De wetteksten die wij publiceren, daar kan altijd een fout in sluipen, een menselijke fout. De enige bron die rechtsgeldig is, blijft het Staatsblad.”

> 4.3.4. **Ambtelijk en politiek leiderschap**

Een systeem dat operationeel is, zou best af en toe **geëvalueerd** worden. Is er nog behoefte aan of bestaat er geen beter systeem waarnaar best overgeschakeld wordt?

“Politieke overwegingen, laat ons een kat een kat noemen. Ik heb al projecten weten doorgaan waarvan ik weet ‘ja, dat loopt hier niet

goed' maar waar men zo een schrik heeft om dat te gaan uitleggen aan oppositie, dat men zegt: 'we gaan hier toch mee verder'. Dat is de realiteit. Dat maakt het moeilijker natuurlijk."

"Ik zie heel veel informatie komen en ik denk: 'hoeveel lezers hebt u? Weet je dat zelf? 5? 10? 500?' Ik weet het niet en ik krijg er geen antwoord op. Ontsluiten, is een grote meerwaarde, het is niet het ter beschikking stellen, je moet het ook in gebruik nemen."

Eens een systeem operationeel is, vormen **ministerwissels** volgens de respondenten niet echt een bedreiging voor het voortbestaan. Wel kan het voor een meerjarig project een barrière vormen dat een minister accenten legt via het jaarbudget.

> 4.3.5. **Privacy**

Burgers of bedrijven zijn niet steeds tevreden dat de overheid **informatie** over hen bijhoudt en vragen soms om deze te **verwijderen**. Volgens de respondenten is er onduidelijkheid of dat mag.

"Het feit is dat mensen vragen hun gegevens te wissen uit de database. Terwijl dat wij dat eigenlijk niet mogen, zeker niet als ze werkzoekende zijn bijvoorbeeld, dat is een spanningsveld."

> 4.3.6. **Vertrouwen**

Transparantie zonder verborgen agenda's, schept vertrouwen. Vertrouwen moet opgebouwd worden.

"De publieke sector kiest zijn partners niet. (...) Problematisch wordt het als een partij vraagt iets door te geven en je die eigenlijk niet vertrouwt."

Indien **vertrouwen geschaad** wordt, kan dit ook toekomstige projecten hypothekeren:

"Een aantal jaar geleden hebben we meegewerkt aan het tot stand komen van een databank. Ik was daar in het begin zeer enthousiast over. (...) Op een gegeven moment hebben wij daar heel veel data

ingestopt. En toen na een jaar of 5 is er wetgeving gekomen die het doel van de databank veranderde en ons op financiële kosten zou jagen. (...) Kosten op basis van de hoeveelheid data die erin stonden. Terwijl de oorspronkelijke bedoeling was om wetenschappelijke analyses te doen. (...) Toen zijn we de dupe geweest van onze eigen openheid. (...) Dan voel je je compleet bekocht natuurlijk. (...) Je engageert je met goede bedoelingen, dat vormt een echte vertrouwensbreuk (...) die een hypotheek legt op toekomstige projecten.”

Respondenten ervaren dat als ze als Vlaamse overheid een IT applicatie willen opzetten, dat moeilijk ligt bij ICT leveranciers die schrik hebben om ‘een business te verliezen’. Het vertrouwen is broos, hoewel er soms vlot samengewerkt wordt:

“Er zijn vier softwareleveranciers voor lokale besturen die ongeveer 98% van de markt dekken. Als we met die gaan samenwerken en we hebben daar een goede samenwerking mee, dan lukt dat wel.” (...) “Als je het volledig overlaat aan de markt heb je het risico dat een aantal partijen niet instappen wegens misschien te duur. (...) Wat is de rol van de Vlaamse overheid bij de concrete implementatie van een IT project tot op het lokale bestuur?”

De succes- en faalfactoren worden onderstaand in tabel 1 samengevat. Per fase van het innovatieproces zijn een aantal succes- en faalfactoren van invloed op de voortgang van dit proces. Een aantal zaken hebben een positieve invloed voor succes, aangeduid met een +, een aantal zaken een negatieve invloed, aangeduid met een -. Sommige zaken kunnen positief of negatief zijn, aangeduid met ±.

Tabel 1 Samenvatting succes en faalfactoren (interbestuurlijke) informatiesystemen

SUCCES/FAAL FACTOREN	Ontwikkelingsfase	Implementatie fase	Operationalisering fase
Budget	<ul style="list-style-type: none"> +Voldoende financiële middelen opzetten systeem -Onderschatten kost -Ongunstige context: besparingen, verkokering budgettaire structuur 		<ul style="list-style-type: none"> + Voldoende financiële middelen onderhoud/aanpassingen -Geldgebrek? suboptimale oplossing <u>±</u>Vernieuwingskost <u>±</u> Discussie betalen voor data of niet
Personeel	<ul style="list-style-type: none"> +Voldoende (IT opgeleid) personeel +Afstemming business- IT + Besturen met zwakkere capaciteit wisselen uit dankzij ondersteuning -Gebrek know how beoordelen offertes 		<ul style="list-style-type: none"> +Blijvende capaciteit + Ondervangen kennisverlies
Tijd	<ul style="list-style-type: none"> -Tijdsgebrek kennen markstandaarden/BPR doen -Ontwikkeling zelden binnen vooropgezette tijd 		

Technisch	<ul style="list-style-type: none"> +Business case en projectplan, +Forum afspraken, niet top-down +Make or buy, herbruikbaarheid/standaarden -Technische complexiteit -Capaciteitsverschil +Semantische interoperabiliteit +Communicatie, agile, -scope creep 	<ul style="list-style-type: none"> +Systeemkwaliteit, usertesten 	<ul style="list-style-type: none"> +Dienstverlening kwaliteit (zichzelf bewijzen, herbruikbaar, feedback, overleg/ondersteuning) + Systeemkwaliteit ± Rechtsgeldigheid
	<ul style="list-style-type: none"> +Steun leidend kabinet/ bevoegde politici +Voldoende ICT kennis leidinggevende +Visionair leiderschap -Politieke doelen in weg van BPR 	<ul style="list-style-type: none"> +Sterke project-leiding en coördinatie ±Afhankelijk intern mandaat +Stimulansen door projectleiding +Coördinatie actie 	<ul style="list-style-type: none"> +Regelmatige evaluatie nut ±Wissels politici

Privacy/ veiligheid	+Bewaken privacy en dataveiligheid	+Discussie wat met verzoek verwijderen info
Vertrouwen	+Snelle oplossing problemen schept vertrouwen	+Transparantie + Elkaar vertrouwen ± Discussie wat aan dienstenleveranciers, wat zelf opzetten

5. De uitdagingen van het interbestuurlijke

|| Vraag 3: Wat is er specifiek aan ‘interbestuurlijke’ informatiesystemen?

De deelnemers van de focusgroepsgesprekken lijkten heel wat kritische succes- en faalfactoren op. Een respondent merkte op dat vele van die factoren zowel op interbestuurlijke als intrabestuurlijke informatiesystemen van toepassing zijn. Toch gaven alle deelnemers aan dat de interbestuurlijke dimensie het delen van data en informatie vaak nog complexer maakt. De respondenten somden een aantal factoren op die de complexiteit verhogen, deze worden in de volgende paragrafen behandeld. Ook gaven ze enkele potentiële stappen mee om die complexiteit te ondervangen. Een samenvatting vindt u in tabel 2.

“Als je interbestuurlijk gaat, stijgen de problemen exponentieel.”

> 5.1. Ontwikkelingsfase

> 5.1.1. *Budget*

Wanneer en hoeveel budget er beschikbaar is kan nogal verschillen tussen besturen. **Wie wat zal financieren** bij een interbestuurlijk informatiesysteem vormt stof voor discussie.

Via het opzetten van interbestuurlijke informatiesystemen kan efficiëntiewinst geboekt worden, het éénmalig eenvormig opvragen van informatie kan **kostenbesparend** zijn. Besturen hoeven dan geen energie te stoppen in het meermaals aanleveren van dezelfde informatie.

> 5.1.2. *Tijd*

Diverse besturen werken op hun **eigen tempo**. Dit kan interbestuurlijke samenwerking of informatie-uitwisseling bemoeilijken.

“Je zit ook met verschillende snelheden. Wij willen onze databank (...) koppelen aan [een andere] Vlaamse databank maar we willen dat natuurlijk niet alleen maar voor Vlaanderen doen, maar ook naar Brussel, Wallonië en de Duitstalige gemeenschap. We zien dat

Vlaanderen een volwaardige databank heeft uitgebouwd, in Wallonië is er bereidheid maar het moet nog opgestart worden en de Duitstalige gemeenschap heeft de middelen niet.”

“Wij hebben eigenlijk in onze oplossing niet zoveel verplichte velden. Dat heeft zijn voor- en nadelen. Maar het brengt er wel toe dat ook diegene die niet zoveel informatie hebben toch kunnen voldoen in dat generieke model. En diegene die meer hebben kunnen meer toevoegen. (...) Verschillende instapniveaus geven tijd om mee te groeien”

Via **diversificatie** kan dit probleem deels ondervangen worden. Zodat iedere partner stapsgewijs kan bijbenen.

> 5.1.3. **Technisch**

Diverse besturen werken niet alleen op verschillende snelheden, ook hun **IT infrastructuur en procesaanpak** kan drastisch verschillen. Zo kunnen de technische platformen waarop software gebouwd wordt verschillen.

“Er is een heel divers spectrum van gemeenten: van de grootsteden naar plattelandsgemeenten. Dat merk je, er is een heel grote diversiteit in hoe ze zaken organiseren binnen het lokale bestuur zelf, met de lokale politiezone. Die wisselwerking is overal anders dus het is belangrijk om een oplossing zo te maken dat je die toch kan ondersteunen. Als je een oplossing bouwt moet je met zoveel mogelijk stakeholders overleggen.”

Diversiteit in IT infrastructuur kan deels vermeden worden door het afspreken van **standaarden en uitwisselingsformaten**.

Om efficiënt interbestuurlijk informatie uit te wisselen is het noodzakelijk dat diverse informatiesystemen **interoperabel** zijn.

“Toepassingen die dan Vlaams gebouwd worden en niet helemaal afgestemd zijn op wat de lokale besturen moeten aanleveren. Als zij gegevens van het ene in het andere moeten overbrengen, dan ben je eigenlijk een soort van dom werk aan het doen. Want de systemen bestaan maar ze zijn niet op elkaar afgestemd.”

Ook verschillen in **semantiek of in detailniveau** zijn uitdagend. Het gebeurt dat dezelfde concepten een totaal andere invulling hebben bij diverse organisaties

“In de eerste plaats waren die gegevens alleen van Vlaanderen en Wallonië. Maar die databanken zijn nu geïntegreerd. De mogelijkheden om ze te analyseren zijn niet eenvoudig, omdat in dit geval het detailniveau in Vlaanderen vele malen hoger ligt dan de inventarisatiegraad in Wallonië.”

“Het wordt complexer omdat gegevens afgestemd moeten zijn. Als je vraagt ‘het adres’ dat moet je dit allemaal in dezelfde vorm binnenkrijgen. Iedereen dient goed te weten wat eronder verstaan wordt”.

“Als je in een gezamenlijk planningsproces zit en je moet afstemmen tussen gemeente, provincie en gewest. Ja, dan is het per definitie noodzakelijk dat je data overeenkomen want je gezamenlijk proces moet tot een gezamenlijk product leiden.”

> 5.1.4. **Communicatie en vertrouwen**

Naast een aantal praktische aspecten zoals voldoende middelen (budget/tijd) en technische vereisten, is **interactie tussen mensen** cruciaal voor het welslagen van een interbestuurlijk informatiesysteem. Het gaat daarbij over **afspraken** rond doelen, taakverdeling maar ook rond engagement of dataeigenaarschap en databeheer. Daarnaast is er communicatie vereist rond hoe dat je hetgeen afgesproken is, vertaalt naar een technische blauwdruk of naar implementatie.

‘Naast al de evidente uitwisselingsstandaarden is interbestuurlijk overleg cruciaal. Je moet een forum hebben waar je kan overleggen en beslissen. (...) Er zijn wel initiatieven op dit ogenblik maar die zijn niet helemaal volledig. Het is nochtans belangrijk als je dingen samen wilt doen.’

“Het hangt van mensen af, op wie dat je toestapt. Je netwerk begint zo uit te breiden. Laat die kokers maar staan waar ze staan, wij gaan spreken over het project.”

“Mag je gegevens aanpassen of verrijken? (...) Dataeigenaarschap is een heel belangrijk element bij interbestuurlijke samenwerking. (...) Moet je daar een contract over opstellen?”

308 lokale besturen is een omvangrijke groep om mee samen te werken. Soms wordt ervoor gekozen om enkel met een aantal **vertegenwoordigers** af te stemmen.

“Let wel, er is natuurlijk een verschil tussen het betrekken van de dienstenleveranciers die werken voor of producten maken voor lokale besturen of die lokale besturen zelf te gaan betrekken. (...) Er zijn wel degelijk besturen die weten waar dat ze naartoe willen en door dan enkel die dienstenleveranciers te betrekken, rem je besturen die een eigen visie hebben.”

De doelstellingen van verschillende organisaties lopen niet parallel. Zoals reeds geschetst, kunnen deze via een ‘business en behoeften analyse’ in kaart worden gebracht. Indien er na verloop van tijd **extra partners** bijkomen, vergt dit mogelijk een **bijsturing** van de behoefteanalyse alsook nieuwe overeenkomsten.

“Als je het maatschappelijke als norm stelt i.p.v. je eigen organisatiedoelen, dan krijg je automatisch die interbestuurlijke context.”

“Een gevoeligheid bij mensen is: ‘ja maar, jullie domineren, en jullie beslissen alles, en wij moeten maar volgen’, omdat zij er later bijkomen, je hebt natuurlijk al een heel denktraject afgelegd en je hebt al een hele reeks afspraken gemaakt. Daar moet je dan ook rekening mee houden en zorgen dat je dingen gaat overleggen, eventueel afspraken ook nog wijzigen en zo. Maar je voelt zelfs dan nog vaak de weerstand.”

> 5.1.5. **Ambtelijk en politiek leiderschap**

De respondenten verwachten van hun ambtelijke en politieke leiding dat ze mee de kar trekken voor interbestuurlijke informatiesystemen. Dat ze de mensen die werkelijk data moeten gaan delen, **enthousiasmeren**. Alsook dat er een **visie** komt om **verkokering** te doorbreken. Dataverzoeken aan andere overheidsdiensten zouden per bestuursniveau moeten worden **afgestemd**.

“De vraag om data door te geven is immens bij lokale besturen en komt van alle kanten. (...) Vandaar dat ik zo uitdagend zeg: zet uw klant eens centraal, en niet uw organisatie.”

“Hergebruik en vereenvoudiging? Er is geen helicopterview, door verkokering weten we niet wat er nog bestaat.”

“Als de partners andere besturen zijn, die zeggen ‘kijk in mijn koker gaat het goed, waarom moet ik met u samenwerken? Verdien ik meer als ik mij uit de naad werk en risico’s neem en interne processen verschuif om aan dat project mee te werken?’ Dat is niet evident hoor. Dan heb ik het zowel op het lokale, Vlaamse als federale niveau. Eigenlijk heb ik meer last met de verkokering hier binnen de Vlaamse overheid dan om samen te werken met andere bestuursniveaus. (...) Als je niet maakt dat op het allerhoogste niveau iedereen op dezelfde lijn zit, dan geraak je er gewoon niet.”

Lokale besturen zitten niét apart. Die werken samen. Dat betekent dat uw informatiesysteem, uw e-government, veel meer over verschillende geledingen gaat. Als er ergens heel duidelijk een case is om iets te automatiseren en je kijkt waar dat de baten liggen, dan liggen die niet altijd bij degenen die daar mee bezig zijn. Dat vraagt een breder beeld.

Politieke bevoegdheidsdiscussies staan vlot interbestuurlijke informatie delen soms in de weg.

“Wie is meester van welke data? Dat leidt tot discussies.”

“Dat soort discussies moeten eerst beslecht worden anders heeft het geen zin om daar aan te beginnen. Wie is de beheerder van de data of het systeem? Als je daaraan tornt dan gaat ook de macht of het gevoel van macht minstens verschuiven. En dan krijg je een probleem dat eigenlijk met automatisatie op zich niets te maken heeft maar dat wel heel determinerend is voor de realiteit waarin wij aan het werken zijn.”

> 5.1.6. Privacy en veiligheid

We beschreven reeds het belang van veiligheid en privacybescherming. Een kans bij interbestuurlijke informatiesystemen ligt in het verenigen van krachten om **veiligheid** te garanderen worden.

“Ik heb heilige schrik momenteel over die duizenden servertjes die bij de lokale besturen staan waarbij ik echt niet kan garanderen dat je die niet binnen het half uur gekraakt hebt. (...) Maar we blijven met dat typische zelfstandige gevoel zitten. Wat ik hier zelf in mijn winkel heb zitten van servertjes dat heb ik onder controle. Dat kan ik beheersen”

Een voorstel om de veiligheid op te drijven is data beheer in **overheidsclouds** die gemeenschappelijk gebruikt worden. Het zou kostenbesparend zijn om slechts een paar sterk beveiligde **datacenters** te hebben. De verschuiving hiernaar zou stapsgewijs kunnen gebeuren.

De opgesomde uitdagingen die specifiek zijn voor interbestuurlijke informatiesystemen worden in tabel samengevat. De thema's lopen parallel met succes- en faalfactoren bij de vorige vraag.

Tabel 2 Specifieke uitdagen bij interbestuurlijke informatiesystemen

INTERBESTUURLIJKE UITDAGINGEN	
Budget	Wie heeft wanneer welk budget beschikbaar + wie betaalt wat? → Voorstel: kostenbesparing door samenwerking
Tijd	Ieder werkt en evolueert op zijn eigen tempo → Voorstel: opvangen via diversificatie
Technisch	Verschillende IT infrastructuur en procesaanpak Uitdaging technische en semantische interoperabiliteit. → Voorstel: gemeenschappelijke standaarden en uitwisselformaten
Communicatie/vertrouwen	Omvangrijke groep partners → Voorstel: Doordachte keuze vertegenwoordigers

	Doelen verschillen → Voorstel: Interactie, afspraken, bijsturen doelen bij extra partners
Ambtelijk/politiek leiderschap	Verkokering, weerstand → Voorstel: Enthousiasmeren door leiders, afstemmen dataverzoeken bestuursniveau Politieke bevoegdheidsdiscussies → Voorstel: Eerst uitklaren
Privacy en veiligheid	Hoge kosten en broze beveiliging → Voorstel: krachten verenigen, naar enkele gemeenschappelijke datacenters/ overheidsclouds

6. Verschil met private sector

||| Vraag 4: Welke kenmerken van informatiesystemen in de publieke sector verschillen van de private sector?

We vroegen de deelnemers van de focusgroepen wat volgens hen specifiek is aan informatiesystemen in de publieke sector in vergelijking met informatiesystemen in de private sector.

Volgens de respondenten is er een verschil in doelen, aanbestedingen, qua bureaucratie, prestaties, leiderschap en transparantie. Er werd ook regelmatig getwijfeld of er wel zo grote verschillen zijn tussen de publieke en private sector. Een overzicht:

> 6.1. Doel

Het **doel** van organisaties in de private en de publieke sector **verschilt**. Waar de private sector vooral op winst gericht is, heeft de overheid eerder een maatschappelijk doel. De private sector kan zich op een specifieke doelgroep focussen en een niche creëren, overheden mogen geen mensen uitsluiten en kunnen zich niet beperken tot een niche. Waar een informatiesysteem in de private sector moet renderen, is het rendement van overheden moeilijker kwantificeerbaar. Overheden dienen het algemeen belang.

> 6.2. Aanbesteding

De deelnemers van de focusgroepen zijn van mening dat de **private sector vlotter** kan **aanbesteden** en dat middelen er flexibeler uitgebreid worden. Overheden hebben zware aanbestedingsprocedures, er dient rekening te worden gehouden met de wet op de overheidsopdrachten en het budget ligt ruim een jaar op voorhand vast. Het is moeilijker om bijkomende ICT middelen te krijgen.

> 6.3. Bureaucratie

Er wordt gezegd dat de besluitvorming rond projecten in de **overheid trager** gebeurt. De respondenten relativeren dat dit in grotere bedrijven ook trager gaat.

Personeel in de publieke sector zou **moeilijker te ontslaan** zijn bij wanprestaties. Projecten met weinig meerwaarde zouden in de private sector **snel** **opgedoekt** worden.

> 6.4. Prestatie

Diensten die **geld besparen** in de private sector worden beloond. Bij de overheid is het geld dat een dienst krijgt niet afhankelijk van diens succes. Indien er geld over is, krijgt deze het jaar erna minder.

In de overheid worden **overuren** niet vergoed.

De **kost van IT en personeel** zou in de overheid eerder als een noodzakelijk kwaad worden gezien, terwijl de private sector deze eerder als een investering zou beschouwen die een concurrentievoordeel kan opleveren.

> 6.5. Leiderschap

In de private sector zou er een duidelijkere **opdrachtgever** zijn dan bij overheden. De raad van bestuur zou zich meer bezig houden met strategische en tactische zaken. Hoewel de finale besluitvorming politiek is, is het niet altijd even duidelijk wie beslist, wie **verantwoordelijkheid** draagt en wie een project beëindigt.

> 6.6. Transparantie

Organisaties in de **private sector** zijn **minder open** dan overheidsorganisaties. Bedrijfsgeheimen en concurrentie spelen. Van overheidsorganisaties wordt verwacht dat ze samenwerken en zich dus niet concurrentieel ten opzichte van elkaar gedragen. Dit biedt als voordeel dat informatie slechts één maal dient te worden opgevraagd en er standaarden kunnen worden afgesproken. Er zijn echter nog redenen waarom de overheid meer transparant is.

- Ten eerste omdat de burger niet vrijwillig klant is van overheidsdiensten of niet vrijwillig zijn data doorgeeft. Burgers en bedrijven staan kritischer ten opzichte van de overheid en hebben een lager vertrouwen in de overheid. De pers lijkt meer op de overheid te focussen dan op de private sector.

- Ten tweede omdat openbaarheid van bestuur vereist is.
- Ten derde omdat de beslissingen van overheden een grote impact kunnen hebben op het leven van mensen en de overheid juridisch correct moet optreden.
- Problemen bij de overheid zouden ook (positief of negatief) meer in de kijker komen omwille van politieke doelen.

Het functioneren van informatiesystemen bepaalt mee het imago van de overheid.

> 6.7. Gelijkenissen

De respondenten zien een aantal gelijkenissen tussen de publieke en private sector. Beide hebben tot **doel** om informatiesystemen **succesvol** te maken en beide hebben **mislukte projecten**. Beide wordt ook een **streng privacy** beleid opgelegd.

De **verschillen** tussen beide sectoren zouden zijn **verkleind** bijvoorbeeld qua managementtechnieken door publiek-private samenwerking. Overheden zouden ook klantgerichter worden door het doorbreken van overheidsmonopolies. Bovendien vormen de publieke en private sector een **spectrum**: ook private organisaties kunnen bijvoorbeeld een maatschappelijk doel hebben.

De respondenten geven aan dat bij de keuze voor een informatiesysteem het niet zozeer uitmaakt of het door de publieke of private sector wordt beheerd, indien beide het aanbieden zal voor het **meest informatieve en goed functionerende systeem** gekozen worden.

De verschillen en gelijkenissen tussen de publieke en private sector worden op de volgende bladzijde samengevat (tabel 3).

Tabel 3 Samenvatting verschil/gelijkenissen publieke en private sector

	PUBLIEK	PRIVAAT
DOEL	Maatschappelijk doel, algemeen belang, moeilijk kwantificeren	Winst, niche, specifieke doelgroep
AANBESTEDING	Zware aanbesteding, budget ruim op voorhand moeilijk uitbreiden	Vlotter aanbesteden/ middelen
BUREAUCRATIE	Overheid trager? Personeel moeilijker ontslaan	Grotere bedrijven ook traag, project sneller opdoeken
PRESTATIE	Geen overuren, IT/ personeel = kost Besparen? Minder geld	Beloond besparen, IT/ personeel = investering concurrentievoordeel
LEIDERSCHAP	Wie beslist/ verantwoordelijk?	Duidelijker opdrachtgever + verantwoordelijkheid
TRANSPARANTIE	Openbaarheid, geen concurrentie: niet vrijwillig klant, impact fouten,	Minder open, concurrentie
GELIJKENISSEN	Doel succesvolle projecten, beide mislukte projecten, Beide strenge privacy Groeien dichterbij elkaar toe	

7. Advies voor de beginnende projectleider

||| Vraag 5: Welk advies zou u een beginnende projectleider van een interbestuurlijk informatiesysteem geven?

In de volgende paragrafen gaan we in op vraag 5. De praktijkkennis van de focusgroepleden kan een beginnende projectmanager van dienst zijn. Hun ervaring is de beste leerschool. Tabel 4 vat de mee te nemen tips samen.

“Projecten dat is niet iets wat je op school leert, je ontwikkelt de competenties door de job te doen.”

> 7.1. Ontwikkelen project

De respondenten gaven 10 concrete tips mee voor het ontwikkelen van een project.

Voor je van start gaat, stel de volgende vragen:

1. Maakt het opzetten van een informatiesysteem het proces **eenvoudiger dan** de verwerking op **papier**?
2. Sommige succesfactoren liggen volledig buiten je informatiesysteemproject. Bijvoorbeeld **prioriteiten** van de **politieke** leiding of het **mandaat** van een **systeemgebruiker** binnen diens eigen organisatie. Je hebt er als projectleider weinig impact op maar het is fundamenteel.

Als je gaat ontwikkelen, hou dan volgende tips in het achterhoofd:

3. **Bereid je goed voor:** maak een SWOT-analyse, bestudeer potentiële synergiën. Bekijk of er standaarden of modulaire blokken beschikbaar zijn.
4. **‘Droom niet’**, let op voor euforie.

“Je bent euforisch dat het gaat lukken. Onderken ook uw valkuilen, de bedreigingen van je project, de risico’s. Hou die altijd op je netvlies en bewaak ze. Zeg dus niet alleen ‘we gaan ervoor en het gaat allemaal lukken’.”

5. Doe een grondige **evaluatie** van het **bestek**.
6. **Ontwikkel incrementeel**, hou het eenvoudig. Zorg voor korte doorlooptijden en organiseer user testen van in het begin. Laat de ontwikkeling niet enkel aan IT’ers over.
7. Hoe rekening met **capaciteitsverschillen**, bouw schaalbare oplossingen.
8. Maak **afspraken** over de methode, de tijdspanne, taken, mijlpalen.
9. Het stopt niet bij de ontwikkeling, voorzie van bij de start **budget** voor **onderhoud en beheer** of digitale evoluties.
10. **Documenteer** je project.

> 7.2. Beheren project

Voor het beheren van een project geven de deelnemers van de focusgroepen vijf vuistregels mee. Er wordt van een projectleider verwacht dat deze over de nodige dossierkennis beschikt. Hij/zij biedt een klankbord en ondersteuning aan de betrokken stakeholders van een interbestuurlijk informatiesysteem. De projectleider bewaakt de datakwaliteit en volgt de algehele evolutie van het systeem nauw op. Concrete tips zijn de volgende:

- 1) **Dossierkennis:** Ken alle intra- en interbestuurlijke processen van diensten waar je aan meewerkt. Krijg inzicht in de werking van de andere organisaties die bij deze processen en diensten betrokken zijn.
- 2) **Klankbord:** Bied gebruikers een overlegforum, installeer een aanspreekpunt dat reclame maakt en opvolging verzekert. Geef feedback en creëer een verantwoordelijkheidsgevoel.

- 3) **Ondersteun:** Spoor achterblijvers aan, help zwakkere deelnemers.
- 4) **Datakwaliteit:** Vermijd ‘kaas met gaten’, datakwaliteit is van levensbelang voor een informatiesysteem. Controleer ook af en toe de relevantie van de gevraagde data.
- 5) **Opvolging:** Blijf de scope, timing, de hulpmiddelen en het budget bewaken. Volg je succes- en faalfactoren op.

> 7.3. Persoonskenmerken

Een goede projectleider communiceert en enthousiasmeert, hij/zij heeft mensenkennis, kent zijn team en leidinggevende en durft ‘zijn’ project los te laten, aldus de respondenten.

- 1) Communiceren met stakeholders is cruciaal maar vermoeiend. Slaap voldoende en hou niet alleen jezelf maar ook het project fris.

“Je kan in complexe projecten worden meegesleurd. Sommigen gaan er eigenlijk aan ten onder gaan. Zorg dus dat je niet met teveel dingen tegelijk bezig bent naast en binnen het project.”

“Hou het ook fris, realiseer af en toe iets nieuws. Denk na, ‘wat kan ik binnen drie maanden hebben, wat binnen zes maanden’. Vermijd dat je twee jaar bezig bent en dat er voor de buitenwereld niets gebeurt terwijl iedereen zich te pletter aan het werken is.”

“Je moet erg flexibel zijn, mijlpalen veranderen en cours de route.”

- 2) Oefen op mensenkennis, netwerk, weet wanneer (geen) actie ondernomen moet worden.

“Je rolt in de job van projectleider, door het te doen ontwikkel je de nodige competenties. Je moet mensen kunnen..., hoe zal ik het zeggen, ik zeg niet manipuleren, je moet ze in gang krijgen.”

“Je moet inzicht verwerven wanneer dat je een bepaalde actie moet doen of niet. Bijvoorbeeld als ik met die persoon ga praten, dan komt het in orde. Of je moet kunnen inschatten, als ik nu reageer dan breng ik het project in gevaar.”

- 3) **Ken je eigen team**, verwerf inzicht in ieders deskundigheid.
- 4) **Ken je leidinggevende** en rapporteer vooral de grote lijnen. Probeer een voet binnen te krijgen bij het directiecomité.
- 5) **Durf na afloop of bij je vertrek het project los te laten.**

“Durf op het einde van de rit loslaten. Zodat je niet tot het einde van je dagen ermee bezig blijft. Geef het project ruimte om op zichzelf verder te groeien, in plaats van je eigen nauwe gedachten te blijven opdringen.”

> 7.4. Noties

Een goede projectleider heeft volgens de respondenten niet alleen kennis van zijn eigen projecten. Tot diens **algemene kennis** behoort ook regelgeving omtrent privacy, open data, authentieke bronnen en overheidsopdrachten.

“Tot slot misschien ook wel een goede opmerking. Als de wil er is , dan kan het.”

10 tips ontwikkeling <ol style="list-style-type: none"> 1. Eenvoudiger dan op papier? 2. Politiek mandaat? 3. Bereid je goed voor 4. Droom niet 5. Grondige evaluatie bestek 6. Incrementele ontwikkeling 7. Schaalbare oplossingen 8. Afspraken 9. Budget onderhoud/ beheer 10. Documenteer je project 	5 tips beheer <ol style="list-style-type: none"> 1. Dossierkennis 2. Klankbord/ overleg 3. Ondersteun 4. Datakwaliteit 5. Opvolging 	Noties <ol style="list-style-type: none"> 1. Privacy 2. Open data 3. Authentieke bronnen 4. Overheidsopdrachten
	5 persoonskenmerken <ol style="list-style-type: none"> 1. Hou het fris 2. Netwerk/ zie juiste moment 3. Ken je team 4. Ken je leidinggevende 5. Durf loslaten 	

Tabel 4 Tips voor de beginnende projectleider

8. Conclusies en aanbevelingen

> 8.1. Conclusies

Dit rapport heeft tot doel om **beleidsleren** te **stimuleren**. Aan de hand van focusgroepen werden een reeks **praktijktips** van **projectleiders** van interbestuurlijke informatiesystemen opgetekend. Hun kennis kan van nut zijn voor toekomstige managers van dergelijke informatiesystemen. Door de tips van hun collega's mee te nemen, kunnen ze het innovatieproces van informatiesystemen tijdig bijsturen. De samenvatting van deze tips vindt u in figuur 1 en 2 alsook in tabel 1 tot 4.

Bij het ontwikkelen, implementeren en operationaliseren van informatiesystemen spelen een hele reeks factoren een rol. **Technische, organisatorische maar ook politieke en sociale factoren.**

Organisatorische capaciteit in de zin van budget, personeel en tijd vormt een basisvoorwaarde. Er is nood aan voldoende budget voor de opstart en het onderhoud van een informatiesysteem. Er is behoefte aan voldoende personeel met IT technisch inzicht alsook aan tijd voor het maken van een procesanalyse en het automatiseren van informatiestromen. Interbestuurlijke afspraken over wie wat betaalt, over hoe kennisverlies ondervangen zal worden of over hoe met verschillende ontwikkelingstempo's zal worden omgegaan, zijn cruciaal.

Bij het ontwikkelen van een informatiesysteem zijn het maken van afspraken, het realiseren van interoperabiliteit alsook het voorzien van moduleerbaarheid en diverse instapniveaus cruciaal. Het aanwenden van de agile-methode voor het ontwikkelen van een informatiesysteem is heden populair. Eens ontwikkeld, vormt het goed functioneren van het systeem een basisvereiste. Data-invoerders zijn slechts bereid inspanningen te leveren indien een zekere systeemkwaliteit verzekerd is. Privacy en veiligheid moeten kunnen worden gegarandeerd. Ook dienstverleningskwaliteit, voldoende ondersteuning en feedback, blijken van belang bij een informatiesysteem. In het beste geval heeft een systeem geen reclame nodig en bewijst het zichzelf.

Politieke factoren drukken een stempel op het succes van informatiesystemen. IT mag niet louter als kost worden aanzien. Kabinettaire steun stimuleert het gebruik van een informatiesysteem. Politici kunnen verkokering helpen overbruggen. Het succes van een informatiesysteem is ook afhankelijk van het mandaat dat stakeholders van hun eigen organisatie meekrijgen.

Sociale factoren zijn van invloed op de ontwikkeling, implementatie en operationalisering van informatiesystemen. Er is nood aan vertrouwen tussen de data-beheerder, data-invoerders, de gebruikers en ICT-leveranciers. Dergelijk vertrouwen kan bevorderd worden door bijvoorbeeld transparant te zijn over wat er met de data gebeurt. Een visionaire leider met IT kennis die de scope voldoende bewaakt, regelmatig overleg organiseert alsook tussentijdse evaluaties durft te organiseren stuwt een informatiesysteem vooruit.

> 8.2. Aanbevelingen

Doorheen het rapport zijn een reeks aanbevelingen en tips meegegeven. We willen bij een aantal punten nog wat dieper stilstaan. In 2012 bevroegen we twintig sleutelfiguren in het interbestuurlijke informatieveld. Deze sleutelfiguren vertegenwoordigen de diverse bestuursniveaus: Federaal, Vlaams, provinciaal en lokaal. Op basis van deze bevraging kregen we een beeld van interbestuurlijke informatietrends alsook van de kritiek die er op geuit wordt (Van Cauter et al, 2013). Nu bijna drie jaar later blijkt dat de deelnemers van focusgroepen deels dezelfde kritiek uiten. Hieruit leiden we af dat deze kritiek op eerder structurele pijnpunten duidt. Wat volgt is een overzicht van deze pijnpunten alsook enkele aanbevelingen om ze aan te pakken.

1) Problemen bij de start

Een aantal contextfactoren creëren reeds een ongunstig klimaat voor interbestuurlijke informatiesystemen nog voor deze opgezet worden.

Ten eerste is er **padafhankelijkheid**. In het verleden waren er door allerlei Vlaamse overheidsdiensten vele niet afgestemde verzoeken om informatie aan provinciale en lokale overheidsdiensten gedaan. Hierdoor is er een **negatieve perceptie** ontstaan bij deze provinciale en lokale besturen. Er is daardoor een soort ‘informatiesysteem moeheid’ ontstaan.

- ⇒ Verdere afstemming om verkokerde vragen tegen te gaan is cruciaal. Meer **eenvormigheid en technische ondersteuning** vanuit de hogere overheid blijven wenselijk.

Ten tweede is er een **gebrek aan IT kennis** binnen de Vlaamse overheid. Indien de dossierbehandelaars niet in staat is om **offertes** ten gronde te beoordelen, kan dit nefast zijn voor de toekomstige ontwikkeling van een project.

- ⇒ Mogelijk komt Vlaanderen Connect aan dit probleem tegemoet.

Ook bij **ambtelijke en politieke leidinggevenden** op alle bestuursniveaus is er nog ruimte om de **IT kennis op te drijven**. De ontwikkeling van informatiesystemen wordt best niet enkel overgelaten aan IT'ers. Leidinggevenden kunnen als tussenpersoon functioneren tussen IT'ers en mensen die meer met de 'business' bezig zijn. Meer IT kennis zou leidinggevenden ook helpen om beter een inzicht te krijgen in het vereiste aantal middelen voor de opbouw, het testen én het onderhouden van informatiesystemen. Politici zouden erg moeilijk te motiveren zijn om voldoende middelen aan IT te besteden.

2) *Meerwaarde*

De **basisvraag** of het opzetten van een informatiesysteem **meerwaarde** heeft en voor wie wordt nog te weinig gesteld. Is het opzetten van een informatiesysteem **efficiënter dan** de verwerking op **papier**? Worden **processen herdacht** alvorens te automatiseren of wordt digitaal gewoon verder gezet wat men analoog al deed?

- ⇒ Een mogelijke aanpak van dit pijnpunt is vereisen dat wie een informatiesysteem wil opzetten, zijn **idee** moet **rechtvaardigen**. Wat is de meerwaarde voor de (eind)gebruikers en de samenleving in het algemeen? Naast een **behoefteanalyse** zou op voorhand ook een **SWOT-analyse** gemaakt moeten worden. Net als een **analyse** van de bestaande processen en mogelijke **optimaliseringspunten**.
- ⇒ Eens een informatiesysteem **operationeel** is, zou af en toe de **meerwaarde** van het systeem blijvend moeten worden **getoetst**. Is het nog relevant en efficiënt dat dit systeem bestaat? Indien het

antwoord neen is, moeten ook politici de stap **durven** zetten om het systeem **op te doeken**. Indien het systeem stopgezet wordt, kan als het ware via een '**post mortem**' analyse inzicht worden verschaft waar het spaak liep, zo treden leereffecten op. Het uitvoeren van een '**post mortem**' analyse zal niet gemakkelijk zijn, mensen praten niet graag over dergelijke projecten. Bovendien heeft men de neiging om de eigen fouten aan de context toe te schrijven en die van anderen aan persoonskenmerken (Goldfinch, 2007; Bannister, 2005; Beynon-Davis, 1999).

3) *Financiering*

Het goed motiveren van meerwaarde en het opstellen van een projectplan alvorens geld te besteden aan een informatiesysteem is cruciaal. Veel informatiesysteemprojecten vallen **duurder** uit **dan verwacht** (Goldfinch, 2007; Fincham, 2002). 'Scope creep' kan hiertoe bijdragen.

- ⇒ Naast de vraag om een projectplan op te stellen zou voor duurdere projecten een **extra externe controle** ingebouwd kunnen worden. In Nederland stelt bijvoorbeeld de parlementaire onderzoekscommissie van ICT voor om projecten met een belangrijke ICT-component die duurder zijn dan 5 miljoen euro te laten toetsen door een apart orgaan alvorens aan te besteden (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014).

Het huidige financieringssysteem per overheidsdienst werkt verkokering in de hand. Nog te vaak vinden er **vestzak-broekzak** operaties plaats. Het debat rond het al dan niet betalen van **consultatiekosten** voor het raadplegen van overheidsdata door overheidsdiensten, hangt hiermee samen. Het is nog niet beslecht.

- ⇒ Interbestuurlijke **afspraken** over het al dan niet vragen van **consultatiekosten** dringen zich op. Hiermee onlosmakelijk verbonden zal het **financieringssysteem** van overheidsdiensten bestudeerd moeten worden.

4) *Verantwoordelijkheid*

Bij interbestuurlijke informatiesystemen is het vaak niet duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Ook het ICT beleid is versnipperd over zowel diverse bestuursniveaus als binnen diverse beleidsdomeinen. Het is **niet**

steeds duidelijk wie wanneer verantwoordelijkheden heeft. Er ontbreekt een globale visie. Politieke bevoegdheidsdiscussies en de strijd om macht staan interbestuurlijke informatieprojecten soms in de weg.

- ⇒ Het is nog te vroeg om te beoordelen of de nieuwe Vlaamse cel 'Informatie Vlaanderen', ICT verantwoordelijkheden kan bundelen en een **globale visie** kan uitstippelen.
- ⇒ Om ieders verantwoordelijkheid uit te klaren zijn duidelijke **afspraken van bij de start** cruciaal. Schep van in het begin duidelijkheid over ieders verwachtingen en wensen. Blijf transparant doorheen het hele innovatieproces, dat schept vertrouwen.

5) *Rechtsgeldigheid en rechtszekerheid*

De **rechtsgeldigheid** van **digitale data** wordt nog onvoldoende erkend, vooral indien de digitale bron vollediger of correcter is dan een papieren bron. De optie om digitaal rechtsgeldig documenten te kunnen ondertekenen en aangetekende documenten digitaal te versturen, biedt kansen op besparingen. Het ontwarren van de juridische vereisten hieromtrent gaat echter moeizaam.

Omdat er zelden een helicopterzicht bestaat, is het vaak moeilijk om de volledigheid van de beschikbare data in te schatten. Databeheerders zijn afhankelijk van data-invoerders en weten niet steeds hoe correct de data zijn.

6) *Privacy*

Er is **frictie** tussen het belang van **privacybescherming en flexibiliteit**. Privacycontrole door diverse privacy organen (commissies, sectorale comités) vertraagt de uitbouw van een interbestuurlijke informatiesysteem sterk.

Een tweede privacy gerelateerd probleem is dat de **privacywetgeving** vrij **verschillend geïnterpreteerd** kan worden. In die mate dat diverse privacyorganen elkaar soms tegenspreken. Dit werkt argwaan en geeft soms zelfs een gevoel van willekeur.

- ⇒ Een mogelijke oplossing is één privacyorgaan dat het meeste bevoegdheid heeft over een dossier, zich te laten uitspreken over het hele dossier.

Een derde privacy probleem gaat over toegang tot de eigen data en het **recht op vergeten** door burgers en bedrijven. Er heerst onduidelijkheid wanneer en of overheidsdata mag gewist worden. Heden komen er ad hoc oplossingen per informatiesysteem of dienst.

- ⇒ Meer overheidsbrede richtlijnen over databeschikbaarheid zijn welkom.

Soms wordt privacy als paraplu gebruikt, om geen data te moeten gaan delen.

- ⇒ Vanaf juli 2015 wordt open data in functie van hergebruik echter verplicht bij de Vlaamse overheid.

7) Data veiligheid

Data **veiligheid** wordt gezien als een grote uitdaging in de toekomst. Momenteel is de databaseveiliging van een aantal besturen te **broos**. Iedere overheidsdienst financiert zijn eigen databaseveiliging, hetgeen erg **duur** is.

- ⇒ Gemeenschappelijke financiering voor gemeenschappelijke databaseveiliging is een optie. Mogelijk zou de overheid met enkele zwaar beveiligde servers kunnen werken. 'De cloud' biedt eveneens mogelijkheden.

8) Standaardisatie en ondersteuning

Bij het interbestuurlijk delen van informatie worden de betrokkenen geconfronteerd met een **verschil in technische modaliteiten**: iedere overheidsdienst ontwikkelt IT op zijn eigen tempo en werkt volgens bepaalde soft- en hardware die niet steeds gemakkelijk af te stemmen is.

- ⇒ Afspraken rond en het gebruik van standaarden kan dit probleem deels ondervangen. Door het gebruik van standaarden kunnen kosten wat gedrukt worden, maatwerk is duurder in onderhoud.

- ⇒ Vlaanderen kan mogelijk de mosterd in Nederland halen. Daar is een voorstel gedaan om van ‘comply or explain’ de regel te maken. Alle ministeries worden er geacht te kiezen voor ICT-diensten of producten die gebruik maken van open technologie. Indien ze deze niet gebruiken, dienen ze daarvoor een verklaring af te leggen. Open technologie omvat zowel open standaarden (afspraken die ervoor zorgen dat applicaties en andere onderdelen van het softwarelandschap gegevens van elkaar kunnen verwerken) als open source (vrij beschikbare broncode waarbij het systeem zelf beschikbaar is) (Tweede kamer der Staten-Generaal, 2014).

9) *Relatie met dienstenleveranciers*

In welke mate bouwen lokale besturen zelf IT, welke IT biedt de Vlaamse overheid aan en wat dient te worden overgelaten aan de markt? Dit blijft een actuele vraag waar nog mee geworsteld wordt.

Referenties

Al Khatib, H. (2011). E-government systems success and user acceptance in developing countries: The role of perceived support quality Brunel Business School Thesis.

Axelsson, K. & Melin, U. (2014). Contextual Factors Influencing Health Information Systems Implementation in Public Sector - Investigating the Explanatory Power of Critical Success Factors. In M. Janssen et al (Eds.): EGOV 2014, LNCS 8653, 59-71.

Bannister, F. (2005). Through a Glass Darkly: Fact and Filtration in the Interpretation of Evidence, *The Electronic Journal of Business Research Methodology*, 3(1), 11-24.

Barzilai-Nahon, K. & Scholl, H.J., (2010). Siblings of a Different Kind: E-Government and E-Commerce. *Lecture Notes Computer Science*, 6228, 25-37.

Belanger, F. & Tech, V. (2012). Theorizing in Information Systems Research: using focus groups, *Australasian Journal of Information Systems*, 17(2), 109-135.

Beynon-Davies, P. (1999). Human error and information systems failure: the case of the London ambulance service computer-aided dispatch system project. *Interacting with computers*, 11, 699-720.

Doherty, N.F., Ashurst, C. & Peppard, J. (2012). Factors affecting the successful realisation of benefits from systems development projects: findings from three case studies. *Journal of Information Technology*, 27, 1-16.

Dwivedi, Y.K., Ravichandran, K., Williams, M.D., Miller, S., Lal, B., Antony, G.V. & Kartik, M. (June 2013). IS/IT Project Failures: A Review of the Extant Literature for Deriving a Taxonomy of Failure Factors. Y.K. Dwivedi et al. (Eds.): TDIT 2013, IFIP AICT 402, pp. 73-88.

Edmunds, H. (1999). *The focus group research handbook*. Chicago, NTC/Contemporary Publishing Group.

- Ewusi-Mensah, K. (2003). *Software development failures*, MIT Press.
- Fincham, R. (2002). Narratives of Success and Failure in Systems Development, *British Journal of Management* 13(1), 1-14.
- Gil-Garcia, R. (2012) *Enacting Electronic Government Success*, Springer.
- Goldfinch, S. (2007). Pessimism, Computer Failure, and Information Systems Development in the Public Sector. Perspectives on Performance and Accountability in Public Administration, *Public Administration Review*, 67(5), 917-929.
- Greenbaum, T.L. (2000). *Moderating focus groups, a practical guide for group facilitation*. Sage Publications, London, 1-249.
- Janssen, M., van der Voort, H. & van Veenstra, A.F., (2014). *Failure of large transformation projects from the viewpoint of complex adaptive systems: Management principles for dealing with project dynamics*, Springer.
- Kautz, K. & Cecez-Kecmanovic, D. (June 2013). Sociomateriality and Information Systems Success and Failure Y.K. Dwivedi et al. (Eds.): *TDIT 2013*, IFIP AICT 402, pp. 1-20.
- Krueger, R. & Casey, M.A. (2000). *Focus groups, a practical guide for applied research*, Sage Publications, London, 1-215.
- Krueger, R. (1994). *Focus groups: a practical guide for applied research*, Sage Publications, 1-255
- Lyytinen, K. & Robey, D. (1999). University of Learning failure in information systems development. *Information Systems Journal*. 85-101.
- Nasir, M.H.N.M. & Sahibuddin, S. (2011). Addressing a critical success factor for software projects: A multi-round Delphi study of TSP. *International Journal of Physical Sciences* 6(5), 1213-1232.
- Projectmanagement training.nl (geraadpleegd op 15 december 2014), Waterval vs Agile, <http://www.projectmanagement-training.nl/boek/hoofdstuk5.html>

Rabiee, F. (2004). Focus-group interview and data analysis, *Proceedings of the Nutrition Society*, 63, 655-660.

Remus, U. & Wiener, M. (2010). A multi-method, holistic strategy for researching critical success factors in IT projects. *Information Systems Journal* 20:1, 25-52.

Sauer, K. (1993), *Why Information Systems Fail: A Case Study Approach*, Alfred Waller Ltd Publishers, 1-369.

Standish Group, (2014). *Chaos Report*. <http://www.projectsmart.co.uk/docs/chaos-report.pdf>

Tweede kamer der Staten Generaal, (2014). Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid, Eindrapport vergaderjaar 2014-2015, 33 326, nr. 5, 1-219.

Urbach, N., Smolnik, S., & Riemp G. (2008). A methodological examination of Empirical Research on Information Systems Success: 2003-2007, *Proceedings AMCIS*, Toronto, Canada.

Van Cauter L., Snoeck M., Crompvoets J. (2013). Flemish intergovernmental data collections: an inventory. Technical report. SBOV, Leuven.

Van Cauter, L., Crompvoets, J. & Voets, J. (2013). Tussen droom en realiteit in de e-overheid: interbestuurlijke informatieprocessen als onderbouw voor slagkrachtige overheden. Een verkennende studie van praktijkvoorbeelden en trends in Vlaanderen anno 2013. SBOV, Leuven.

Wilkinson, S. (1998). Focus group methodology: a review, *International Journal Social Research Methodology*, 1(3), 181-203

Yeo, K.T., (2002). Critical failure factors in information system projects, *International Journal of Project Management*, 20, 241-246.